

Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland

Born, Karl Martin (Ed.); Fichtner, Timo (Ed.); Krätke, Stefan (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Born, K. M., , & Krätke, S. (Hrsg.). (2006). *Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland* (Arbeitsmaterial, 321). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285057>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland

Karl Martin Born, Timo Fichtner, Stefan Krätke (Hrsg.)

ARL

Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland

AM Nr. 321
ISBN-10: 3-88838-321-8
ISBN-13: 978-3-88838-321-2
ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2006
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:
über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09
Fax (05 31) 7 08-6 19
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL:
www.ARL-net.de (Rubrik „Bücher“)

Verlagsanschrift:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



ARBEITSMATERIAL DER ARL

Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland

Karl Martin Born, Timo Fichtner, Stefan Krätke (Hrsg.)

**Mitglieder der Arbeitsgruppe
„Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland“
der beiden Landesarbeitsgemeinschaften der ARL
Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern
und
Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen**

Born, Karl Martin, Dr., Freie Universität Berlin, Institut für geographische Wissenschaften

Braun, Gerald, Dr., Prof., Universität Rostock, Lehrstuhl für Wirtschaftspädagogik, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Dehne, Peter, Dr.-Ing., Prof., Fachhochschule Neubrandenburg, Fachbereich Agrarwirtschaft und Landschaftsarchitektur

Ellger, Christof, Dr., Gesellschaft für Erdkunde zu Berlin

Fabian, Thomas, Dipl.-Ing., Technische Universität Berlin, Fachgebiet Verkehrssystemplanung und Verkehrstelematik, Berlin

Fichtner, Timo, Leiter des Agenda-Büros Stettiner Haff (IKZM-Transferstelle), Rothenklempenow

Heimpold, Gerhard, Dr., IWH Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Abteilung Regional- und Kommunalforschung

Heinrich, Peter, Dr., Leiter der Regionalen Planungsstelle Bautzen

Heinze, G. Wolfgang, Dr., Prof., Technische Universität Berlin, Fachgebiet Verkehrssystemplanung und Verkehrstelematik, Ordentliches Mitglied der ARL

Janssen, Gerold, Dr., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR), Dresden

Jurczek, Peter, Dr., Dr., Prof., Technische Universität Chemnitz, Fachgebiet Geographie, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Kluczka, Georg, Dr., Dr., Prof., Freie Universität Berlin, Institut für Geographische Wissenschaften, Fachrichtung Angewandte Geographie, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Knippschild, Robert, Dipl.-Ing., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR), Dresden

Krätke, Stefan, Dr., Prof., Europa Universität Viadrina, Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialgeographie, Frankfurt (Oder), Korrespondierendes Mitglied der ARL

Kujath, Hans Joachim, Dr., Prof., Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Abteilung Regionalisierung und Wirtschaftsräume, Erkner, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Lange, Hans-Georg, Ministerialrat a. D., Berlin, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Leibenath, Markus, Dr., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR), Dresden

■ Mitglieder der Arbeitsgruppe

Lotzmann, Edith, Dipl.-Geogr., Cottbus, Ordentliches Mitglied der ARL

Okon, Waldemar, M. A., Dipl.-Geogr., Amt für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern, Greifswald

Pawlak, Zbyszko, Dr., Dekan, Wyższa Szkoła Logistyki (Hochschule für Logistik), Poznań, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Roch, Isolde, Dr., Prof., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR), Abt. Regionalentwicklung/Landschaftsökologie, Dresden, Ordentliches Mitglied der ARL

Schenkhoﬀ, Hans-Joachim, Dipl.-Volksw., Abteilungsdirektor, Thüringer Landesverwaltungsamt, Abteilung Umwelt und Raumordnung, Weimar, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Selke, Welf, Dr., Ministerialrat, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, Berlin, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Stoll, Michael, Dipl.-Ing., Ltd. Baudirektor, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin, Ordentliches Mitglied der ARL

Stoll, Wolfgang, Dipl.-Landwirt, Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Frankfurt (Oder), Korrespondierendes Mitglied der ARL

Strähle, Simone, Dipl.-Ing., Thüringer Landesverwaltungsamt, Abt. für Raumordnung und Landesplanung, Weimar

Trawnicek, Edgar, Dr., Ministerialrat, Sächsisches Staatsministerium des Innern, Referat Europäische Raumordnung, Fachplanung, Dresden, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Zillmer, Sabine, Dr., Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Abteilung Regionalisierung und Wirtschaftsräume, Erkner

Autorinnen und Autoren

- Born, Karl Martin*, Dr., Freie Universität Berlin, Institut für geographische Wissenschaften
- Dehne, Peter*, Dr.-Ing., Prof., Fachhochschule Neubrandenburg, Fachbereich Agrarwirtschaft und Landschaftsarchitektur
- Fabian, Thomas*, Dipl.-Ing., Technische Universität Berlin, Fachgebiet Verkehrssystemplanung und Verkehrstelematik, Berlin
- Fichtner, Timo*, Leiter des Agenda-Büros Stettiner Haff (IKZM-Transferstelle), Rothenklempenow
- Heimpold, Gerhard*, Dr., IWH Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Abteilung Regional- und Kommunalforschung
- Heinrich, Peter*, Dr., Leiter der Regionalen Planungsstelle Bautzen
- Heinze, G. Wolfgang*, Dr., Prof., Technische Universität Berlin, Fachgebiet Verkehrssystemplanung und Verkehrstelematik, Ordentliches Mitglied der ARL
- Janssen, Gerold*, Dr., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR), Dresden
- Jurczek, Peter*, Dr., Dr., Prof., Technische Universität Chemnitz, Fachgebiet Geographie, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Kawka, Rupert*, IWH Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Abteilung Regional- und Kommunalforschung
- Knippschild, Robert*, Dipl.-Ing., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR), Dresden
- Krätke, Stefan*, Dr., Prof., Europa Universität Viadrina, Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialgeographie, Frankfurt (Oder), Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Kubica, Brigitte*, Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Frankfurt (Oder)
- Leibenath, Markus*, Dr., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR), Dresden
- Matthey, Matthias*, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR), Dresden
- Okon, Waldemar*, M.A., Dipl.-Geogr., Amt für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern, Greifswald
- Platzer, Gerhard*, Dr., IPE Integrierte Planung und Entwicklung regionaler Transport- und Versorgungssysteme GmbH, Wien
- Rabe, Ulrich*, Dr.-Ing., PTV Planung Transport Verkehr AG, Berlin
- Roch, Isolde*, Dr., Prof., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. Abt. Regionalentwicklung/Landschaftsökologie, Dresden, Ordentliches Mitglied der ARL

Stoll, Wolfgang, Dipl.-Landwirt, Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Frankfurt (Oder), Korrespondierendes Mitglied der ARL

Trawnicek, Edgar, Dr., Ministerialrat, Sächsisches Staatsministerium des Innern, Referat Europäische Raumordnung, Fachplanung, Dresden, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Zillmer, Sabine, Dr., Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Abteilung Regionalisierung und Wirtschaftsräume, Erkner

Das Konzept und die Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppe sind mehrfach in den beiden LAGen vorgestellt und diskutiert worden (interne Qualitätskontrolle). Die von der Arbeitsgruppe verabschiedeten Beiträge wurden darüber hinaus vor der Veröffentlichung durch ein Fachkolloquium einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.

Sekretariat der ARL: WR V Wirtschaft und Verkehr
Leitung: Dr. Hans Pohle (Pohle@ARL-net.de)

INHALT

<i>Stefan Krätke</i>	Vorwort und Einführung	IX
----------------------	------------------------	----

I Sozio-ökonomische Entwicklungsbedingungen von ostdeutschen Regionen im Kontext der EU-Osterweiterung

<i>Gerhard Heimpold</i> <i>Rupert Kawka</i>	Grenzregionen als Unternehmensstandorte – Entwicklungsstand, regionale Einflussfaktoren und Unternehmensnetzwerke	1
<i>Peter Jurczek</i>	Wirtschaftliche Struktur und Entwicklung im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet – Unternehmerische Einschätzungen, Handlungsbedarfe und Aktivitäten	34
<i>Sabine Zillmer</i>	Perspektiven der EU-Förderung in den neuen Mitgliedsländern und Ostdeutschland auf der Grundlage der regionalen Humankapitalausstattung	51
<i>Stefan Krätke</i>	Die deutsch-polnischen Unternehmensbeziehungen als Entwicklungsfaktor für die Metropolregion Berlin	67
<i>Karl Martin Born</i>	Agrarstrukturen im ländlichen Raum und mögliche Auswirkungen der EU-Erweiterung auf periphere ländliche Räume	87
<i>Timo Fichtner</i>	Entwicklungstendenzen in peripheren Regionen Ost- deutschlands – Ostbrandenburg und die Erweiterung der Europäischen Union	114

II Institutionelle Bedingungen der grenzüberschreitenden Zusammen- arbeit und planerische Initiativen im Kontext der EU-Osterweiterung

<i>Robert Knippschild</i>	Rahmenbedingungen und Beispiele zur Koordination der Raum- und Siedlungsentwicklung im deutsch- polnischen Grenzraum	123
<i>Isolde Roch</i> <i>Matthias Matthey</i>	Grundlagen und Perspektiven grenzüberschreitender Raumentwicklung für den deutsch-tschechischen Grenzraum	137
<i>Markus Leibenath</i>	Vernetzung von Natura-2000-Gebieten zwischen Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland und daraus resultierende Chancen für die ostdeutschen Grenzregionen	157
<i>Gerold Janssen</i>	Rechtliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Tschechien im Bereich der umweltbezogenen Planung	177
<i>Thomas Fabian</i> <i>Wolfgang Stoll</i> <i>Brigitte Kubica</i>	Grenzüberschreitende Planungsverfahren zwischen Deutschland und Polen	192
<i>Peter Dehne</i> <i>Waldemar Okon</i>	Deutsch-polnische Zusammenarbeit und Abstimmung in der Regionalentwicklung Vorpommerns	209

<i>Edgar Trawnicek</i> <i>Gerhard Platzer</i>	Neue Chancen für die Regionen entlang der ehemaligen EU-Außengrenze durch Verbesserung der Erreichbarkeit	231
<i>Peter Heinrich</i>	Grenzüberschreitende Verkehrsverbindungen zwischen dem Freistaat Sachsen und den Wojewodschaften Niederschlesien und Lebuser Land	243
<i>G. Wolfgang Heinze</i> <i>Ulrich Rabe</i>	Leitvorstellungen für ein deutsch-polnisches Verkehrsprojekt – Das Integrierte Verkehrskonzept Usedom-Wollin	253
 III Zusammenfassung		
<i>Stefan Krätke</i>	Politische Konsequenzen und offene Forschungsfragen – Ergebnisse der AG „Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland“	276
Kurzfassungen/Abstracts		301

Vorwort und Einführung

Die am 1. Mai 2004 vollzogene Osterweiterung der Europäischen Union wird als Meilenstein im Prozess der Überwindung der Spaltung Europas und als bedeutsamer Schritt auf dem Weg der politisch-institutionellen und wirtschaftlichen Integration der Länder Europas betrachtet. Dabei haben sich in der Vorbereitungsphase der Erweiterung – begleitet durch eine gezielte Förderpolitik der EU mit „Vorbeitrittshilfen“ an die Kandidatenländer – in den 90er Jahren die Handelsbeziehungen und wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den EU-Ländern und ihren Nachbarn in Ostmitteleuropa stark ausgeweitet. Diesbezüglich wird die EU-Erweiterung keine grundsätzlich neue Lage schaffen, sondern eine weitere Vertiefung der wirtschaftlichen Integration Europas befördern.

Für die europäische Raumentwicklung bringt die EU-Osterweiterung neue Herausforderungen sowohl auf verschiedenen „fachpolitischen“ Ebenen wie Verkehr und Infrastruktur, Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Agrarstruktur, regionale Förderungspolitik, räumliche Planung in grenzüberschreitenden Zusammenhängen usw., als auch neue Entwicklungsbedingungen für die Regionen an den Grenzen der „alten“ EU und den neuen EU-Mitgliedsländern, ebenso wie für Regionen im „Inneren“ der alten und neuen Mitgliedsstaaten.

Aus der Perspektive der Raumforschung ist zu erwarten, dass die Regionen Europas ungleichmäßig in die von der EU-Osterweiterung vorangetriebenen Integrationsprozesse einbezogen sind. Nutzen und Lasten aus der Erweiterung und ihrer Finanzierung werden sich sowohl zwischen den verschiedenen Staaten als auch zwischen Beschäftigungsgruppen, Industriezweigen und Regionen unterschiedlich verteilen. Das Problem liegt in der diffusen Verteilung von Vor- und Nachteilen innerhalb eines Landes, in dem es sowohl Gruppen von Gewinnern als auch gleichzeitig von Verlierern geben kann. Dabei liegt es nahe, dass sich die Raumforschung in Deutschland besonders auf die neuen Entwicklungsbedingungen an den Grenzen der „alten“ EU und den neuen EU-Mitgliedsländern konzentriert, d.h. insbesondere auf die grenznahen Regionen Ostdeutschlands, wobei aber auch große urbane Zentren wie Berlin und Dresden sinnvollerweise in die Betrachtung mit einbezogen werden. Mit Bezug auf die regionale Entwicklung in Ostdeutschland, die außerhalb der wenigen Wachstumsinseln von Struktur-schwäche, Arbeitsmarktkrise und Bevölkerungsabwanderung geprägt ist, wurde die EU-Osterweiterung in den letzten Jahren vor allem als ein zusätzlicher *Risikofaktor* der Entwicklung (insbesondere im Blick auf die Arbeitsmarktentwicklung und die EU-Regionalförderung) betrachtet, während die von der Osterweiterung eröffneten *Chancen* für die regionale Entwicklung in Ostdeutschland meist vernachlässigt worden sind.

Auf diesem Hintergrund hat sich aus dem Kreise der Landesarbeitsgemeinschaft Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern und der Landesarbeitsgemeinschaft Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) im Frühjahr 2003 eine aus Wissenschaftlern verschiedener Fachrichtungen sowie Repräsentanten der Planung und Verwaltung zusammengesetzte Arbeitsgruppe konstituiert, die gerade das Thema „Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland“ auf die Agenda setzte. Die Arbeitsgruppe war sich sehr bald einig, dass eine enge Begrenzung der Analysen auf die Länder Ostdeutschlands eine sinnvolle Behandlung der Entwicklungschancen gerade des Grenzraums zu Polen und Tschechien nicht ermöglicht, da sich viele der dargestellten Entwicklungsperspektiven gerade aus dem gemeinsamen Handeln über die Grenzen hinweg eröffnen. Daher wird in vielen Beiträgen eine grenz-

übergreifende Sichtweise gewählt, die auch für die Nachbarregionen in Polen und Tschechien neue Entwicklungschancen aufscheinen lässt. Eine Übersichtskarte über den von der AG betrachteten Untersuchungsraum findet sich nachfolgend zu dieser Einführung.

Die AG umfasste „Praktiker“ aus verschiedenen Regional- und Landesbehörden der beteiligten Bundesländer ebenso wie Wissenschaftler aus verschiedensten Forschungsinstituten und Universitäten. Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe erstreckte sich über einen Zeitraum von zwei Jahren, wobei die Mitwirkenden die thematische Ausrichtung und Strukturierung der AG sowie die verschiedenen Fachbeiträge auf sieben Arbeitstagungen in verschiedenen Städten Ostdeutschlands ausgiebig erörterten (interne Evaluierung), und auf der letzten (der achten) Tagung im Januar 2005 die Ergebnisse öffentlich vorstellten und diskutierten (externe Evaluierung).

Im Verlauf dieses Arbeitsprozesses hat die AG die inhaltliche Arbeit zunächst an vier Themenbereichen (Unter-Arbeitsgruppen) ausgerichtet, zu denen die jeweils Mitwirkenden ihre Einzelbeiträge erarbeiteten. Diese Themenbereiche wurden einerseits nach ihrer thematischen Relevanz für die regionale Entwicklung in Ostdeutschland unter den Bedingungen der EU-Osterweiterung, andererseits nach den fachlichen Kompetenzbereichen der mitwirkenden LAG-Mitglieder gruppiert. Die Themenbereiche bzw. Unter-Arbeitsgruppen umfassten:

1. Verkehr
2. Wirtschaft und Arbeitsmarkt
3. Agrarstrukturen und ländlicher Raum
4. Zusammenarbeit in der raumbezogenen Planung

Im Laufe der verschiedenen Arbeitstagungen und bei der Zusammenstellung der erarbeiteten Einzelbeiträge wurde allerdings erkennbar, dass sich die vorgelegten Beiträge eher zu zwei übergreifenden Themenblöcken verbinden, d. h.

1. Sozio-ökonomische Entwicklungsbedingungen von ostdeutschen Regionen im Kontext der EU-Osterweiterung
2. Institutionelle Bedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und planerische Initiativen im Kontext der EU-Osterweiterung

Diesen beiden Themenblöcken sind die Einzelbeiträge im vorliegenden Ergebnisbericht zugeordnet, wobei Block 1 die Arbeiten von AG 2 und AG 3 zusammenführt, Block 2 die Arbeiten von AG 1 und AG 4. Das übergreifende Ziel der Beiträge zum Themenblock 1 war es, auf Basis der sozio-ökonomischen Entwicklungsbedingungen die Potenziale und Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland im Bereich von Wirtschaft und Arbeitsmarkt aufzuzeigen und zu erörtern. Dabei sind die wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen und Potenziale der Regionen des engeren Grenzraumes von großer Bedeutung hinsichtlich der Frage, wie die kommende EU-Osterweiterung als Chance für die unmittelbar an der „Nahtstelle“ des künftig erweiterten EU-Raumes gelegenen Regionen (d. h. der Regionen entlang der Ostgrenze Deutschlands, der Westgrenze Polens und im Grenzraum Sachsen-Tschechien) genutzt werden könnte. Das übergreifende Ziel der Beiträge zum Themenblock 2 war es, mit Bezug auf die institutionelle Ebene der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und bisherige planerische Initiativen insbesondere in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur und umweltbezogene Planung die von der EU-Osterweiterung eröffneten Potenziale und Chancen für grenz-

überschreitende Planungsverfahren und die regionale Entwicklung in Ostdeutschland aufzuzeigen und zu erörtern.

Nach Abschluss der Arbeiten im Dezember 2004 wurden die erarbeiteten Ergebnisse auf einem Abschlussworkshop am 27. Januar 2005 in Berlin einer breiteren Fachöffentlichkeit vorgestellt. Mehrere externe Referenten unterzogen die vorgelegten Beiträge der Arbeitsgruppe einer kritischen Bewertung und formulierten Anregungen zur Überarbeitung der Manuskripte. Diese und die in der weiteren Diskussion der Veranstaltung geäußerten Anregungen wurden von den Autoren der Arbeitsgruppe soweit wie möglich bei der Endfassung ihrer Beiträge berücksichtigt und in die vorliegende Veröffentlichung eingearbeitet. Die wissenschaftliche Verantwortung bleibt jedoch bei den einzelnen Autoren.

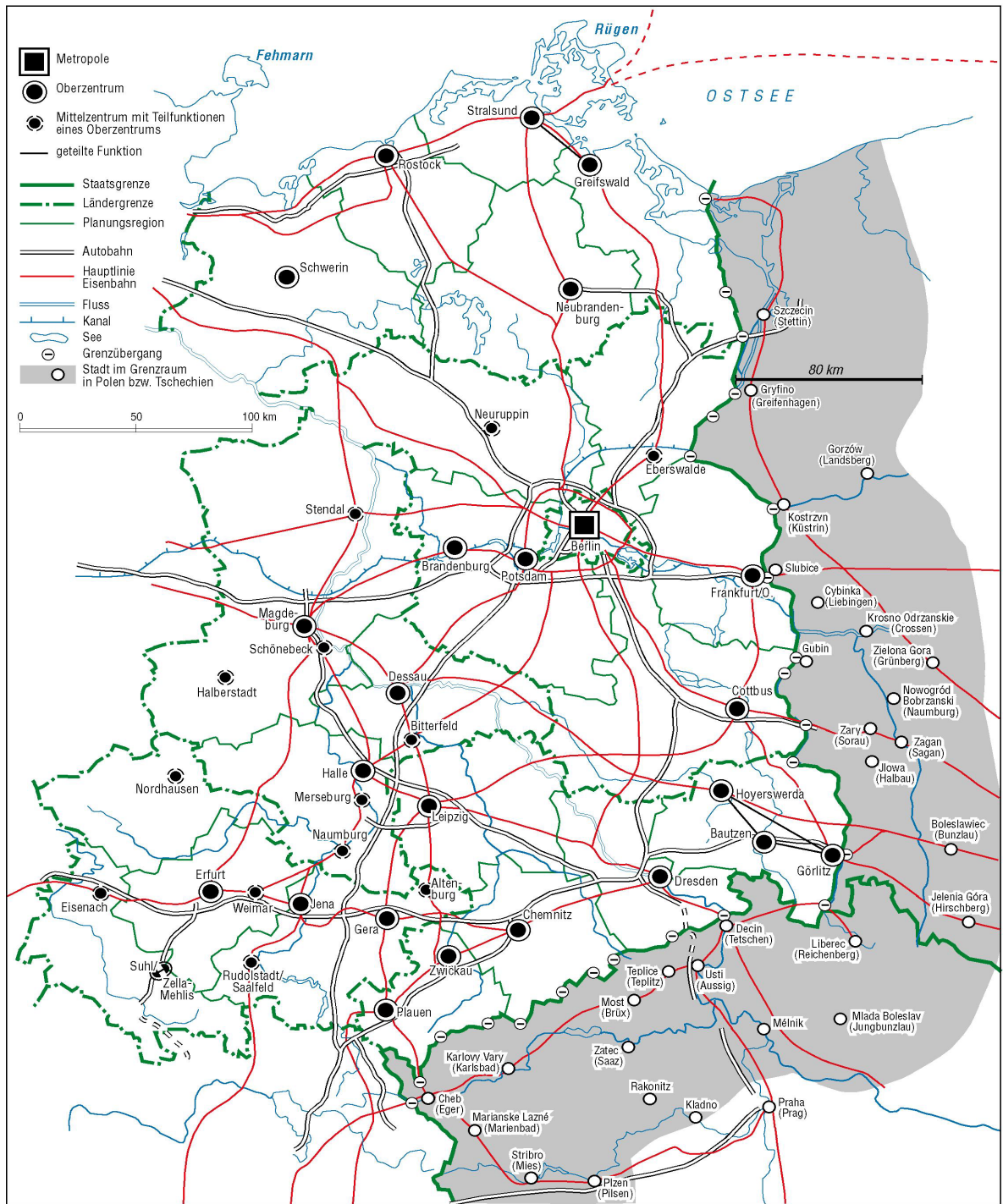
Mit diesem Abschlussworkshop sollte neben der Überprüfung und Evaluierung auch der Transfer der Arbeitsergebnisse der AG in die breitere Fachöffentlichkeit befördert werden. Dieser Transfer findet damit nicht nur über diesen Abschlussworkshop und eine Informationsveranstaltung für Mitglieder des Raumordnungsausschusses des Deutschen Bundestages am 20. April 2005 ebenfalls in Berlin sowie die hier vorgelegte Publikation statt, sondern erfolgt in gleicher Weise „über die Köpfe“, auch und gerade in der Arbeitsgruppe. Er entstand durch die Diskussionen bei den Sitzungen der AG, die dabei vorgetragenen wechselseitigen Anregungen der AG-Mitglieder aus ihrer jeweiligen fachspezifischen Sicht, das kritische Hinterfragen von tradierten wissenschaftlichen Herangehensweisen und auch in der Reflexion der Praxis der bisherigen raumbezogenen Politik. Dementsprechend sind die vorgelegten Beiträge auch als Momentaufnahme eines offenen Diskurses der Mitglieder der AG zwischen Theorie, Empirie und politischen Handlungskonzepten zur Begleitung der EU-Osterweiterung und der Bewältigung und Steuerung ihrer raumbezogenen Folgen und der darin liegenden Entwicklungschancen zu verstehen.

Die Arbeitsgruppe ist sich deshalb auch im Klaren, dass mit den vorgelegten Ergebnissen keinesfalls eine abschließende, alle Facetten der möglichen Perspektiven und Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland darstellende Arbeit vorgestellt wird. Viele wichtige Aspekte mussten wegen der Begrenztheit der Potenziale und Kapazitäten im Rahmen der ehrenamtlichen Mitarbeit in dieser Arbeitsgruppe beiseite gelassen werden. Dennoch hofft die Arbeitsgruppe, mit den vorgelegten Ergebnissen ihrer Arbeit einen Teil dazu beizutragen, das Bewusstsein von Wissenschaft und Praxis der Raumentwicklung über die langfristigen Herausforderungen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland zu stärken und in dem dazu notwendigen Diskurs über mögliche Chancen und Handlungsoptionen einen kleinen, aber wichtigen Baustein zu liefern.

Die Leitung der AG dankt allen Mitgliedern der Arbeitsgemeinschaft für ihre Mitwirkung in diesem Gremium, den Evaluatoren beim Abschlussworkshop und seinen Teilnehmern für die offenen und fruchtbaren Diskussionen und Anregungen. Ein besonderer Dank des Leiters geht an den Stellvertretenden Leiter der AG, MR Dr. Edgar Trawnicek, und nicht zuletzt an den Geschäftsführer der AG; Dipl.-Ing. Timo Fichtner; für seinen unermüdlichen Einsatz.

Stefan Krätke

Abb. 1: Grenzregionen in Ostdeutschland



Gerhard Heimpold, Rupert Kawka

Grenzregionen als Unternehmensstandorte – Entwicklungsstand, regionale Einflussfaktoren und Unternehmensnetzwerke¹

Gliederung

- 1 Problemstellung und Vorgehensweise
- 2 Auswirkungen von Grenzen auf die Unternehmensentwicklung aus theoretischer Sicht
- 3 Empirische Befunde über die Unternehmensstrukturen und wichtige Einflussfaktoren auf deren Entwicklung in den Regionen entlang der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze
 - 3.1 Deutsche Grenzregionen
 - 3.2 Polnische und tschechische Grenzregionen
 - 3.3 Zusammenfassende Bewertung der Untersuchungsergebnisse
- 4 Grenzüberschreitende Unternehmensnetzwerke – das Beispiel der Euroregion Neiße
- 5 Regionalpolitische Implikationen

Literatur

Anhang

1 Problemstellung und Vorgehensweise

Problemstellung

Das Bild, das in der wissenschaftlichen Diskussion und auch in der regionalpolitischen Debatte über die wirtschaftliche Lage und Entwicklung speziell der Regionen Ostdeutschlands entlang der Grenzen zu Polen und zur Tschechischen Republik gezeichnet wird, ist nicht selten eher ein negatives: Der ostdeutsche Grenzraum wird mitunter in Gänze als Problemraum angesehen (vgl. Mitteilung 2002: 3). Dementsprechend werden häufig eher die Risiken wirtschaftlicher Integration für die Grenzregionen als die Chancen gesehen. Allerdings bleibt bei einer derart pauschalen Betrachtung unberücksichtigt, dass sich die Situation entlang des Grenzsaumes durch eine große Heterogenität auszeichnet (vgl. z.B. Heimpold 2003a, 2004). Diese Heterogenität bedeutet, dass es entlang der Grenze einzelne Teilräume gibt, welche Stärken bei der Ausstattung mit wich-

¹ Die Autoren danken Frau Jadwiga Ziolkowska und Herrn Tobias Kitlinski, die während ihrer Tätigkeit als Praktikanten in der Abteilung Regional- und Kommunalforschung des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) wichtige Informations- und Datengrundlagen für diesen Beitrag geschaffen haben.

tigen Faktoren regionaler Entwicklung aufweisen. Diese relativ besser gestellten Teilräume haben Chancen, von der Grenzöffnung wirtschaftlich zu profitieren. Durch die Untersuchung des Entwicklungsstandes der Grenzregionen als Unternehmensstandorte soll mehr Licht in die Debatte über die Entwicklungschancen (und -risiken) der Grenzregionen gebracht werden. Im Schlussteil des Beitrages soll versucht werden, aus den Analyseergebnissen Schlussfolgerungen für regionalpolitische Strategien abzuleiten.

Vorgehensweise

Um den Entwicklungsstand der Grenzregionen als Unternehmensstandorte zu analysieren, werden die dort gegenwärtig gegebenen *Unternehmensstrukturen*, d. h. der Bestand und die Dichte der Unternehmen, die Struktur nach Branchengruppen, die Unternehmensgröße sowie grenzüberschreitende Unternehmensnetzwerke untersucht. Ferner werden wichtige *Einflussfaktoren* für die Entwicklung der Unternehmensstrukturen analysiert. Die *räumliche Untersuchungseinheit* bildet der Grenzraum „im engeren Sinne“ zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Polen und der Tschechischen Republik. Dies sind auf der deutschen Seite 27 Kreise und kreisfreie Städte, die unmittelbar an der Grenze gelegen sind, sowie fünf kreisfreie Städte, welche in einem Kreis an der Grenze gelegen sind (Greifswald, Cottbus, Plauen, Hof und Weiden)² Auf der polnischen Seite bilden acht Kreise (Powiaty) und eine Stadt mit Kreisstatus (Świnoujście), die unmittelbar an der Grenze gelegen sind, sowie zwei in Grenznähe befindliche Städte mit Kreisstatus (Szczecin, Gorzów Wielkopolski) die räumlichen Untersuchungseinheiten (die komplette Auflistung der Teilräume in Polen entlang der Grenze zur Bundesrepublik Deutschland ist in Abschnitt 3.2, Tabelle 3 enthalten). Auf der tschechischen Seite werden die 14 Bezirke (Okresy), welche an der Grenze zur Bundesrepublik Deutschland gelegen sind, als räumliche Untersuchungseinheiten herangezogen (die komplette Auflistung der Teilräume in der Tschechischen Republik entlang der Grenze zur Bundesrepublik Deutschland ist in Abschnitt 3.2, Tabelle 4 enthalten). Verglichen wird die Situation der Grenzregion eines Landes mit der Situation im Binnenland des jeweiligen Landes. Grenzübergreifende Vergleiche, die bei einer solchen Thematik nahe liegen, können aufgrund von Einschränkungen hinsichtlich der Vergleichbarkeit der verwendeten statistischen Daten nur in sehr begrenztem Umfang vorgenommen werden. Für diesen Teil der empirischen Untersuchung, welcher auf einer Auswertung von Daten der amtlichen Statistik fußt, wird der gesamte östliche Grenzraum, vom Oderhaff im Norden bis zum Bayerischen Wald im Süden, in die Auswertung einbezogen.

Die Einbeziehung der polnischen und tschechischen Nachbarregionen in die Untersuchung folgt grundsätzlich der Vorstellung, dass sich mit der Überwindung der Halbkreisituation für die Unternehmen auf der deutschen Seite der Grenze neue Komplementaritäten, aber auch veränderte Konkurrenzverhältnisse ergeben können. Die für die vorliegende Untersuchung herangezogenen Daten liegen allerdings nicht in hinreichend sektoral disaggregierter Form vor, welche die Identifizierung solcher Komplementaritäten oder Konkurrenzsituationen erlauben. Die verfügbaren Daten sollen aber zumindest eine erste Vorstellung vermitteln, mit welchen Stärken und Schwächen der Unternehmensstrukturen jenseits der Grenze bei der Gestaltung grenzüberschreitender Wirtschaftsbeziehungen zu rechnen ist. Um dennoch eine erste Einschätzung darüber zu erhalten, inwieweit im Grenzraum solche Komplementaritäten gesucht und genutzt werden, wurde im deutschen Teil der Euroregion Neiße eine Erhebung zu grenzüber-

² Die komplette Auflistung der Teilräume in der Bundesrepublik Deutschland entlang der Grenzen zur Republik Polen und zur Tschechischen Republik ist in der Anhangstabelle A-1 enthalten.

schreitenden Aktivitäten von Unternehmensnetzwerken durchgeführt, deren Ergebnisse in diese Untersuchung eingeflossen sind.

Nachfolgend wird ein Überblick über Aussagen wichtiger ökonomischer Theorien zum Einfluss von Staatsgrenzen auf die Unternehmen in Grenzregionen gegeben (Abschnitt 2). Anschließend werden empirische Befunde präsentiert. In einem ersten Schritt werden dabei der Unternehmensbestand bzw. die Unternehmensdichte sowie die Branchenstrukturen in den Regionen beiderseits der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze analysiert (Abschnitt 3). In einem zweiten Schritt des empirischen Teils der Untersuchung wird im Rahmen eines Fallbeispiels analysiert, ob in der Grenzregion Unternehmensnetzwerke existieren, welche auch grenzüberschreitend tätig sind (Abschnitt 4). Im Ergebnis der empirischen Befunde wird abschließend der Frage nachgegangen, ob und wie die Entwicklung der Unternehmen in den untersuchten Grenzregionen durch die Regionalpolitik unterstützt werden kann (Abschnitt 5).

2 Auswirkungen von Grenzen auf die Unternehmensentwicklung aus theoretischer Sicht

Der empirischen Untersuchung zur Entwicklung des Unternehmertums in Regionen entlang sich öffnender Grenzen soll die Frage vorangestellt werden, was ökonomische Theorien zu den Folgen wirtschaftlicher Integration bzw. Grenzöffnung für die Unternehmen in den Grenzregionen sagen.³ Die klassische Standorttheorie, speziell Lösch, befasst sich u. a. mit der Situation einer geschlossenen Grenze. Lösch beschreibt die Rolle von Staatsgrenzen dergestalt, dass sie die natürlichen Absatzgebiete von Unternehmen verzerren. Diese von Lösch beschriebene Situation im Grenzland wird mitunter auch als „Halbkreissituation“ für die Unternehmen bezeichnet. Unternehmen, welche ein relativ großes Absatzgebiet benötigen, um rentabel zu wirtschaften, meiden daher Standorte in Grenznähe. Lösch schreibt: „Zur Eigenart der Staatsgrenze dagegen gehört es, Grenzüberschreitungen von Marktgebieten (also das Füllen von Lücken) zu erschweren, (...) und die Gewerbe mit gewissen Ausnahmen davon abzuschrecken, sich in der Nähe der Grenze niederzulassen, wo sie praktisch oft nur nach einer Seite hin einen Markt haben.“ (Lösch 1943/1962: 141). Die von Lösch vorgetragenen Argumente betreffen die Situation von Regionen mit geschlossenen Grenzen, welche heutzutage innerhalb der Europäischen Union nicht mehr existieren. Daher kann in Umkehr der Löschen Argumentation angenommen werden, dass bei einer Öffnung der Grenzen der Nachteil der Verzerrung von Marktgebieten wegfällt. Für Unternehmen kann es wegen der Beendigung der zuvor bei geschlossener Grenze gegebenen Halbkreissituation nunmehr attraktiv sein, sich im Grenzgebiet anzusiedeln (vgl. auch Niebuhr/Stiller 2002: 7). Diese Überlegung macht explizit beispielsweise Giersch, als er Ende der 40er Jahre die räumlichen Konsequenzen der Schaffung eines europäischen Integrationsbündnisses erörterte. Er schrieb: „Towns and regions with artificial advantages due to national agglomeration will become disadvantageous. On the other hand, particular regions near the industrial centre, which have suffered under the depressing influence of national borders, will gain instead.“ (Giersch 1949/50: 91). Später, in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, greift Giersch diesen Gedanken erneut auf, konstatiert aber, dass er in der tatsächlichen regionalen Entwicklung bislang kaum eine Bestätigung gefunden habe (Giersch 1988: 3).

³ Die Ausführungen in diesem Abschnitt stützen sich insbesondere auf Niebuhr; Stiller (2002): 2-21 und die dort angeführte Literatur.

Eben diese Frage nach den Konsequenzen der Beseitigung von Handelsbarrieren zwischen den Volkswirtschaften für die räumliche Standortverteilung im Inneren der Volkswirtschaften ist eine der Themenstellungen der Modelle der Neuen Ökonomischen Geographie (vgl. Fujita/Krugman/Venables [1999]). Sie konstatieren: „Trade may generate a reorganization of internal economic geography, bringing both a dispersion of manufacturing activity as a whole and the clustering of particular industries.“ (Ebd.: 341). Zwar bezieht sich die soeben zitierte Textstelle nicht explizit auf Grenzregionen; Krugman hatte aber beispielsweise in einem Beitrag zusammen mit Elizondo (1996) die Veränderungen in der Standortverteilung in Mexiko im Zuge der Handelsliberalisierung weg von der Hauptstadt, hin zu den nördlichen Landesteilen zum Anlass für die Entwicklung eines theoretischen Modells genommen, welches sich mit dem Zusammenhang zwischen der Entwicklung großer Städte und der Außenhandelspolitik befasst (Krugman; Elizondo 1996: 137-150, hier insbesondere 138-140). Die Modelle der Neuen Ökonomischen Geographie erlauben aber keine eindeutig gerichtete Aussage, ob Regionen außerhalb der bisherigen Agglomerationen beim Verschwinden von Handelsbarrieren zwischen den Volkswirtschaften wirtschaftlich durch Attrahierung von Produktionsfaktoren besonders profitieren (vgl. Niebuhr; Stiller 2002: 11). Ob die Entwicklung eher die eine oder die andere Richtung einschlägt, hängt letztlich vom Verhältnis zwischen den Agglomerationsfaktoren einerseits und der Reduzierung der Transportkosten andererseits ab.

Eine Grenzöffnung im Sinne der Beseitigung von Handelsbarrieren zwischen den Volkswirtschaften, wie sie in vorgenannten theoretischen Überlegungen betrachtet wird, bedeutet aber in der Praxis nicht, dass „über Nacht“ alle Trennwirkungen, welche eine Grenze mit sich bringt, verschwinden. Vielmehr bestehen zahlreiche institutionelle, kulturelle und mentale Unterschiede fort, und häufig existieren auch Sprachbarrieren. Diese fortexistierenden Barrieren verursachen Transaktionskosten. Vor diesem Hintergrund kann die Transaktionskostentheorie zusätzliche Erklärungsbeiträge dafür liefern, ob und unter welchen Umständen grenzüberschreitende Beziehungen zwischen Unternehmen zustande kommen. In diesem Kontext sind insbesondere die Arbeiten von Ratti (1993, 23-53) zu erwähnen. Er verbindet den Transaktionskostenansatz mit den Barrierewirkungen der Grenze und folgert, dass grenzüberschreitende Unternehmensnetzwerke eine geeignete Möglichkeit sind, um den Unsicherheiten, welche charakteristisch für grenzüberschreitende wirtschaftliche Transaktionen sind, besser begegnen zu können (ebd.: 49). Die Eignung von Netzwerken zur besseren Überwindung von Barrieren, welche häufig mit grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen verbunden sind, rührt aus der Natur dieser Organisationsform her. Bei Unternehmensnetzwerken handelt es sich um Formen der Kooperation von Unternehmen, welche sich tendenziell durch relative Stabilität und Reziprozität (vgl. z. B. Sydow 1992: 79) auszeichnen und in welchen günstige Bedingungen für den Know-how-Transfer zwischen den Partnern erwartet werden (vgl. z. B. Grabher 1993: 10). Als besonders wichtig gilt in diesem Zusammenhang der Transfer des sogenannten stillen, nicht kodifizierten Wissens (vgl. ebd. mit Verweis auf Nelson; Winter 1982). Derartige Flüsse nicht kodifizierten Wissens werden häufig im Kontext mit Produkt- oder Verfahrensinnovationen erwähnt, sie sind aber auch beim Transfer von Know-how über die Erschließung von Märkten im Nachbarland denkbar.

3 Empirische Befunde über die Unternehmensstrukturen und wichtige Einflussfaktoren auf deren Entwicklung in den Regionen entlang der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze

Die im Abschnitt 2 angestellten theoretischen Überlegungen lassen keine eindeutig gerichteten *Hypothesen* über die Situation und Entwicklung der Grenzregionen als Unternehmensstandorte zu. Einerseits kann erwartet werden, dass ein Wegfall der Halbkreis-situation und mithin ein Attraktivitätsgewinn der Grenzregion zu überdurchschnittlichen Unternehmensbesätzen beziehungsweise zu überdurchschnittlichen Zuwächsen der Unternehmensbestände führen kann. Andererseits haben die skizzierten theoretischen Überlegungen deutlich gemacht, dass Attraktionswirkungen nicht nur vom Grenzland (mit seiner veränderten geographischen Lagegunst), sondern auch von den vorhandenen Agglomerationen im Binnenland ausgehen. Gemäß den Vorstellungen von Modellen der Neuen Ökonomischen Geographie können die Vorteile dieser vorhandenen Agglomerationen im Binnenland bedeutsamer sein als die Vorteile einer disperseren Verteilung der Produktionsstandorte, von welcher auch Orte entlang der sich öffnenden Grenze profitieren. Insofern ist die Unternehmensentwicklung in der Grenzregion eine Frage, welche der empirischen Untersuchung bedarf. Im Folgenden sollen durch Auswertung regionalstatistischer Daten Hinweise zusammengetragen werden, ob die Grenzregion eine besondere Ballung von Unternehmen aufweist bzw. ob sie als Unternehmensstandort an Bedeutung gewonnen hat.

3.1 Deutsche Grenzregionen

Gegenwärtige Unternehmensstrukturen

Zur näherungsweisen Ermittlung des Unternehmensbestandes sowie der Unternehmensdichte im deutschen Teil der Grenzregion werden aus der Umsatzsteuerstatistik Daten über die Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen herangezogen. Auf der deutschen Seite des untersuchten Grenzraums existierte im Jahr 2001 (aktuellere Daten waren zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht verfügbar) ein *Bestand* von 112.324 Umsatzsteuerpflichtigen. Dies entspricht einem Anteil von 3,8% an der Gesamtzahl der Umsatzsteuerpflichtigen in Deutschland insgesamt. Zum Vergleich: der Anteil der Grenzregion an der Gesamtbevölkerungszahl in Deutschland beträgt 4,5%. Die Diskrepanz zwischen dem Anteil der Umsatzsteuerpflichtigen und dem Bevölkerungsanteil bedeutet, dass die Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen je 10.000 Einwohner (als Indikator zur näherungsweisen Abbildung der Unternehmensdichte) im deutschen Teil der untersuchten Grenzregion im Jahr 2001 gemäß der oben geäußerten Erwartung geringer als im Binnenland der Bundesrepublik Deutschland ausfällt. Dieser Unterschied ist aber fast ausschließlich auf den Unterschied zwischen dem bayerischen Grenzland und dem westdeutschen Binnenland zurückzuführen. Denn in Ostdeutschland besteht zwischen dem dortigen Grenzraum und dem Binnenland fast keine Differenz (vgl. Tabelle 1). Auffällig ist dagegen der Ost-West-Unterschied bei der Unternehmensdichte, welcher zwischen dem ostdeutschen Grenzraum und dem bayerischen Grenzraum und zwischen den Werten für das jeweilige Binnenland besteht. Die geringe Unternehmensdichte ist also eher ein ostdeutschlandweites Defizit und kein spezifisches Merkmal der Grenzregion. Die Ursachen der geringen Unternehmensdichte in Ostdeutschland dürften immer noch in den Nachwirkungen der planwirtschaftlich bedingten Verdrängung des privaten Unternehmenssektors bestehen. Die entstandene Unternehmer- und Unternehmenslücke konnte im Beobachtungszeitraum trotz einer hohen Zahl von Existenzgründungen bislang nicht geschlossen werden (vgl. Heimpold 2001, 2003b).

Hinter der durchschnittlichen Ausstattung im ostdeutschen Teil der Grenzregion mit Unternehmen, wie sie soeben dargestellt wurde, verbirgt sich eine große intraregionale Differenzierung (vgl. Anhang, Tabelle A-1). So liegt die Unternehmensdichte im Gros der sächsischen Grenzkreise über dem durchschnittlichen Unternehmensbesatz im ostdeutschen Binnenland. In einigen sächsischen Grenzkreisen, und zwar im Weißeritzkreis, im Mittleren Erzgebirgskreis, im Kreis Annaberg sowie im Vogtlandkreis, liegen die entsprechenden Werte auch über der durchschnittlichen Unternehmensdichte der bayerischen Grenzregionen. Unter den Grenzkreisen in Bayern ragen die Stadt Weiden und der Kreis Regen heraus, in welchen die Unternehmensdichte im Vergleich zum Binnenland überdurchschnittlich ausfällt. In den Kreisen Schwandorf und Neustadt an der Waldnaab liegt die Unternehmensdichte gerade auf dem Niveau der ostdeutschen Grenzkreise oder sogar noch darunter.

Tab. 1: Unternehmenszahl und -dichte in den deutschen Regionen entlang der Grenzen zur Republik Polen und zur Tschechischen Republik

Region	Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen			Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen je 10.000 Einwohner		
	1996	2001	2001/1996 in %	1996	2001	2001/1996
Grenzregion insgesamt	105.661	112.324	6,3	280	305	9,0
darunter in Ostdeutschland	77.017	82.559	7,2	269	298	10,8
darunter in Bayern	28.644	29.765	3,9	315	327	4,0
Binnenregion insgesamt	2.658.675	2.808.659	5,6	340	357	4,9
darunter in Ostdeutschland (einschließlich Berlin)	406.781	430.797	5,9	276	300	8,7
darunter in Westdeutschland	2.251.894	2.377.862	5,6	355	369	4,1

Quelle: Statistische Landesämter, Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWH

Alles in allem weisen also insbesondere eine ganze Reihe von Grenzkreisen in Sachsen, gemessen an ostdeutschen Verhältnissen, überdurchschnittliche Werte bei der Unternehmensdichte auf. Dies ist beim Gros der Kreise entlang der Grenze zu Polen nicht der Fall (vgl. Anhang, Tabelle A-1). Dort fallen lediglich die Kreise Barnim und Märkisch-Oderland, beides Kreise, welche auch an Berlin angrenzen, durch eine – im ostdeutschen Vergleich – überdurchschnittliche Unternehmensdichte auf. Zumindest dem Durchschnittswert des Binnenlandes entspricht auch die Unternehmensdichte im Kreis Ostvorpommern, was vermutlich mit der Spezialisierung dieses Kreises auf Fremdenverkehrsaktivitäten zusammenhängt. In den übrigen deutschen Kreisen entlang der Grenze zu Polen liegt die Unternehmensdichte zum großen Teil deutlich unter den durchschnittlichen Verhältnissen im Binnenland. Dies muss, wie bereits an anderer Stelle angedeutet, allerdings nicht allein und vermutlich auch nicht in erster Linie auf die Grenzlage zurückzuführen sein. Vielmehr wirken in den Teilräumen entlang der Oder möglicherweise jene Verwerfungen nach, welche durch die an großbetrieblichen Strukturen orientierte, planwirtschaftliche Industrialisierung nach dem zweiten Weltkrieg hervorgebracht wurden (vgl. Schultz 1999: 48-52).

Zwar gibt der Indikator der Unternehmensdichte erste Hinweise über die Bedingungen, welche für Wachstum, Beschäftigung und Innovationen sowie speziell für das Zustandekommen grenzüberschreitender Wirtschaftsbeziehungen in den untersuchten Regionen wichtig sind. Es ist jedoch zweckmäßig, bei der Unternehmensdichte eine Differenzierung nach wichtigen *Branchengruppen* vorzunehmen. Dahinter steckt die Vorstellung, dass die Betroffenheit der einzelnen Branchen von der EU-Osterweiterung sehr unterschiedlich ausfällt. So können für das *Verarbeitende Gewerbe*, welches potenziell auf überregionalen Absatz orientiert ist, Standorte an der Grenze wegen der Nähe zum sich öffnenden Markt im Nachbarland grundsätzlich besonders attraktiv sein. In der Tat fällt die Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen im Verarbeitenden Gewerbe je 10.000 Einwohner sowohl in den ostdeutschen Grenzkreisen als auch in den bayerischen Grenzkreisen höher als im jeweiligen Binnenland (Ostdeutschlands bzw. Westdeutschlands) aus (vgl. zu diesen und den folgenden Untersuchungsergebnisse die Werte in den Anhangs-Tabellen A-2, A-3 und A-4). Die überdurchschnittliche Unternehmensdichte im Verarbeitenden Gewerbe im ostdeutschen Teil der Grenzregionen ist jedoch fast ausschließlich auf die Grenzkreise in Sachsen zurückzuführen. Die meisten Grenzkreise in Ostbrandenburg und Vorpommern weisen dagegen im Vergleich zum ostdeutschen Binnenland eine unterdurchschnittliche Unternehmensdichte in dieser Branche auf. Der Durchschnittswert der Unternehmensdichte im Verarbeitenden Gewerbe liegt im ostdeutschen Teil der Grenzregion unter jenem des bayerischen Teils. Eine ähnliche Disparität zeigt sich auch beim Ost-West-Vergleich für die Binnenräume. Die geringe Unternehmensdichte im Verarbeitenden Gewerbe ist also kein grenzspezifisches, sondern ein ostdeutschlandweit vorhandenes Strukturmerkmal.

Beim *Baugewerbe*, welches auf der deutschen Seite vermutlich nach Auslaufen der Übergangsregelungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit unter verstärkten Wettbewerbsdruck kommen wird, ist im ostdeutschen Grenzraum eine höhere Unternehmensdichte als im Binnenland zu verzeichnen (vgl. zu den Befunden für die Unternehmensdichte im Baugewerbe den Anhang, Tabelle A-2). Zwischen bayerischem Grenzland und westdeutschem Binnenland bestehen diese Unterschiede nicht. Die Ausstattung mit Unternehmen im Baugewerbe in Ostdeutschland fällt allerdings sowohl im dortigen Grenzraum als auch im Binnenland deutlich höher als in den westdeutschen Vergleichsräumen aus. Die überdurchschnittliche Ausstattung mit Unternehmen des Baugewerbes ist ein weiteres Merkmal der Sektoralstruktur, welches nicht nur für das Grenzgebiet, sondern auch für viele andere Teilräume Ostdeutschlands charakteristisch ist.

Für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen ist nicht nur die industrielle Basis, sondern auch das Vorhandensein unternehmensorientierter Dienstleistungen wichtig. Es kann erwartet werden, dass sich gerade für Anbieter unternehmensorientierter Dienstleistungen mit der EU-Erweiterung neue Entwicklungsperspektiven jenseits der Grenze eröffnen. Die unternehmensorientierten Dienstleister gehören in der ausgewerteten Umsatzsteuerstatistik mit zur Wirtschaftsabteilung *Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen*. In dieser Branchengruppe liegt die Unternehmensdichte in den Grenzkreisen im Durchschnitt unter den Verhältnissen im ostdeutschen Binnenland (vgl. Anhang, Tabelle A-2). Ein Blick auf die einzelnen Teilräume zeigt allerdings, dass alle kreisfreien Städte in Ostdeutschland entlang der Grenze eine überdurchschnittliche Unternehmensdichte im o. g. Bereich aufweisen, dies trifft auch auf einige Umlandkreise von Berlin und Dresden zu (vgl. Anhang, Tabelle A-3).

Neben der Branchenstruktur ist die Unternehmensgrößenstruktur ein weiterer wichtiger Indikator zur Charakterisierung der Unternehmensstrukturen, weil mit unterschiedlichen Betriebsgrößen auch bestimmte – größenspezifische – Stärken und Schwächen verbunden sind. Die Interpretation regionaler Unterschiede bei der Unternehmensgröße ist allerdings schwierig. Dies wird deutlich, wenn es um die wirtschaftliche Bedeutung kleiner und mittlerer Unternehmen geht. Einerseits wird bei kleinen und mittleren Unternehmen ein hohes Maß an Flexibilität bei der Reaktion auf veränderte Markterfordernisse und auch ein wichtiger Beitrag beim Hervorbringen von Innovationen unterstellt. Andererseits weisen gerade kleine Unternehmen, bedingt durch einen Mangel an Eigenkapital, häufig Schwierigkeiten bei der Unternehmensfinanzierung auf. Häufig werden kleinen Unternehmen auch Informations- und Managementdefizite attestiert. Gerade kleinsten und kleinen Unternehmen dürfte es aufgrund solcher größenspezifischer Defizite besonders schwer fallen, den Schritt über die Grenze zu gehen und mit dortigen Partnern wirtschaftliche Kontakte zu pflegen.

Bei der Untersuchung der Größenstrukturen ist zwischen jenen von Unternehmen und jenen von Betrieben zu unterscheiden. Angaben zur Größe der *Unternehmen*, etwa gemessen an den Umsätzen oder an der Zahl der Beschäftigten, stehen für diese Untersuchung nicht zur Verfügung. Um dennoch näherungsweise die Größenstrukturen der Wirtschaftseinheiten in der Grenzregion abbilden zu können, wurden regionalisierte Daten aus der *Betriebsdatei* der Bundesagentur für Arbeit (per 30.06.2002) ausgewertet. Diese Daten zeigen (vgl. Anhang, Tabelle A-5), dass bei einer groben Betrachtung der Anteile von Kleinstbetrieben (1 bis 9 Beschäftigte), Kleinbetrieben (10 bis 49 Beschäftigte) und mittelgroßen und großen Betrieben (mit 50 und mehr Beschäftigten) an der Gesamtzahl der Betriebe keine deutlichen Unterschiede zwischen den Grenzregionen und dem Binnenland sowie zwischen Ost- und Westdeutschland sichtbar werden. Es dominieren überall Klein- und Kleinstbetriebe. Die vorgenommene grobe Aufteilung verdeckt allerdings, dass es in den ostdeutschen Grenzregionen wie auch im ostdeutschen Binnenland nur noch sehr wenige größere Betriebe gibt. So beträgt die Zahl der Betriebe mit 500 und mehr Beschäftigten in den ostdeutschen Grenzregionen 99, im bayerischen Grenzraum 46. Allerdings sind in diesen Zahlen auch die Universitäten oder andere öffentliche Einrichtungen mit enthalten. Bei separater Betrachtung des Verarbeitenden Gewerbes wird das Fehlen großer Betriebe im ostdeutschen Grenzraum (wie auch im ostdeutschen Binnenland) noch deutlicher. Die durchschnittliche Betriebsgröße im Verarbeitenden Gewerbe in den Städten und Kreisen entlang der Grenze zu Polen lag beispielsweise im Jahr 2001 (30.06.) bei 17,1 Beschäftigten je Betrieb im Vergleich zu 32,9 Beschäftigten in Westdeutschland (vgl. Heimpold 2003a: 218). Dies unterstreicht zum einen, dass bei der Einschätzung der Chancen für Unternehmen in den Grenzregionen, von der EU-Erweiterung wirtschaftlich zu profitieren, deren überwiegend geringe Größe in Rechnung zu stellen ist. Eine Implikation aus diesem Befund könnte sein, dass unter diesen Bedingungen die Einbindung in Unternehmensnetzwerke ein Weg ist, um größenspezifische Defizite besser zu überwinden. Dies trifft auch bei Bestrebungen zu, auf den Märkten im Nachbarland aktiv zu werden. Im Abschnitt 4 dieses Beitrages wird in Form einer Fallstudie für den deutschen Teil der Euroregion Neiße gezeigt, ob und wie dort existierende Unternehmensnetzwerke auch grenzüberschreitend aktiv sind.

Wenn, wie oben gezeigt, am Ende des Beobachtungszeitraums (2001) eine Reihe von Grenzkreisen in Ostdeutschland nach wie vor eine Unternehmensdichte aufweist, welche geringer als im Binnenland ausfällt, ist es für die Einschätzung der Entwicklungsperspektiven von Bedeutung, *wie sich der Unternehmensbestand in den vergangenen*

Jahren im Zuge der schrittweisen Grenzöffnung entwickelt hat. Ein überdurchschnittliches Wachstum der Unternehmenszahl könnte Hinweise darauf liefern, dass die Region entlang der östlichen Außengrenze Deutschlands als Unternehmensstandort an Bedeutung gewonnen hat, möglicherweise auch in Erwartung der künftigen neuen Entwicklungschancen, welche die Grenzöffnung im Zuge der EU-Osterweiterung mit sich bringt.

Als Indikator zur Abbildung der Veränderung des Unternehmensbestandes wird im Rahmen der vorliegenden Untersuchung die prozentuale Veränderung der Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen verwendet. Die aufgestellte Hypothese eines überdurchschnittlichen Wachstums des Unternehmensbestandes in der Grenzregion findet nur teilweise eine Bestätigung (vgl. Tabelle 1). Ein überdurchschnittliches Wachstum des Unternehmensbestandes ist bei einer Durchschnittsbetrachtung ausschließlich im ostdeutschen Teil der Grenzregion zu verzeichnen. Dort wuchs im Zeitraum 1996 bis 2001 die Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen um 7,2%, während der entsprechende Vergleichswert im ostdeutschen Binnenland um 1,3 Prozentpunkte niedriger bei 5,9% lag. Im bayerischen Teil der Grenzregion wuchs die Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen um 3,9%, während der Vergleichswert im Binnenraum Westdeutschlands um 1,7 Prozentpunkte höher lag und 5,6% betrug. Ein Blick auf die Veränderungsraten in den einzelnen Grenzkreisen zeigt allerdings, dass in Ostdeutschland ein höheres Wachstum des Unternehmensbestandes im Vergleich zum Binnenraum nur in elf Kreisen und kreisfreien Städten zu verzeichnen ist (vgl. Anhang, Tabelle A-1). Zu den Kreisen bzw. Städten mit einem überdurchschnittlichen Wachstum des Unternehmensbestandes im Vergleich zu den Binnenkreisen in Ostdeutschland gehören die drei Berliner Umlandkreise Barnim, Märkisch-Oderland und Oder-Spree sowie der Weißeritzkreis als Nachbarkreis von Dresden. Ein überdurchschnittliches Wachstum des Unternehmensbestandes ist ferner im Kreis Bautzen, welcher ebenfalls in der Nähe des Oberzentrums Dresden liegt, sowie im mittleren Erzgebirgskreis und in den Städten Greifswald, Plauen und Görlitz sowie in der Fremdenverkehrsregion Ostvorpommern zu verzeichnen. Im Landkreis Löbau-Zittau liegt das Wachstum des Unternehmensbestandes nahe beim Durchschnittswert für das ostdeutsche Binnenland. Ein klares Muster, etwa ein besonders starkes Wachstum des Unternehmensbestandes in den Städten entlang der Grenze, ist jedoch nicht erkennbar. Denn in Frankfurt (Oder) bleibt die Veränderung des Unternehmensbestandes unter der durchschnittlichen Veränderungsrate im ostdeutschen Binnenland, und in Cottbus ist der Unternehmensbestand sogar rückläufig.

Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Unternehmensstrukturen

Auf die Unternehmensstrukturen hat eine Vielzahl von Faktoren Einfluss. Neben der Rolle der Individuen und jener der öffentlichen Politik spielen auch die *regionalen Rahmenbedingungen* eine große Rolle (vgl. z. B. den Überblick in der Literaturübersicht von Audretsch 2002). Empirische Arbeiten haben in der Vergangenheit zumeist den Zusammenhang zwischen dem Gründungsgeschehen (als Element der Unternehmensstrukturen) und verschiedenen Ausstattungsmerkmalen einer Region untersucht (vgl. ebd., S. 35). In verschiedenen derartigen Untersuchungen wurde ein positiver Einfluss der Dichte und des Wachstums der Bevölkerung, des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten und ein negativer Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Unternehmensgröße und dem Gründungsgeschehen konstatiert (vgl. ebenda mit Verweis auf die Veröffentlichungen von Reynolds; Storey; Westhead 1994 sowie von Audretsch; Fritsch 1994). Bezüglich des Einflusses, den das Ausmaß der Arbeitslosigkeit hat, kamen Audretsch und Fritsch (1994) zu dem Befund, dass hohe Gründungsraten in Re-

gionen zu verzeichnen waren, welche eine niedrige Arbeitslosigkeit aufwiesen (vgl. zu diesem Befund die Darstellung von Audretsch 2002: 36).

Eine Übertragung der soeben erwähnten Untersuchungsansätze auf die hier untersuchten Grenzregionen würde den Rahmen der Untersuchung sprengen (und auch an der Datenverfügbarkeit scheitern). Im Folgenden soll stattdessen ein knapper Überblick gegeben werden, wie die untersuchten Grenzregionen mit Faktoren ausgestattet sind, welche typischerweise als wichtig für das Gründungsgeschehen als Element des Unternehmertums angesehen werden. Herangezogen werden als Indikatoren zur Kennzeichnung wichtiger regionaler Rahmenbedingungen die *Dichte und Entwicklung der Bevölkerung*, die *Arbeitslosenzahl und -quote*, der *Anteil der Beschäftigten mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluss* an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie zusätzlich zur Bevölkerungsdichte das *Vorhandensein größerer Städte* mit einer Einwohnerzahl von mindestens 50.000.

Die durchschnittliche *Bevölkerungsdichte* in den Grenzregionen liegt aufgrund der Randlage erwartungsgemäß deutlich unter dem Vergleichswert für das Binnenland (vgl. Tabelle 2). In den bayerischen Grenzregionen ist der Abstand zum Binnenland größer (37% der Einwohnerdichte des Binnenlands) als im Osten (71% der Einwohnerdichte des Binnenlands). Sieht man in einer hohen Bevölkerungsdichte eine wichtige Angebots- und nachfrageseitige Rahmenbedingung der Unternehmensentwicklung, bieten am ehesten die *größeren Städte* entlang der Grenze relativ günstige Bedingungen. Von den sechs Städten mit 50.000 und mehr Einwohnern liegen fünf im ostdeutschen Grenzraum und eine im bayerischen Teil.

Bei der *Bevölkerungsentwicklung* im Zeitraum 1995 bis 2002 weisen die ostdeutschen Grenzkreise einen Rückgang um 4,3% auf, in den ostdeutschen Binnenkreisen liegt der Rückgang bei durchschnittlich 3,9%, d.h. der Bevölkerungsrückgang ist, ähnlich wie bereits bei anderen Indikatoren gezeigt, kein Spezifikum der Grenzregion (vgl. Tabelle 2). Ausnahmen im Sinne eines Bevölkerungswachstums zeigen lediglich die östlichen Berliner Umlandkreise, der Weißeritzkreis als Nachbarkreis Dresdens sowie die Stadt Plauen, welche nicht nur nahe an der Grenze zu Tschechien, sondern auch unweit der Landesgrenze zu Bayern liegt (vgl. Anhang, Tabelle A-6).

Die Wirkungen der *Arbeitslosigkeit* auf die Unternehmen in den Grenzregionen und auf die Veränderung des Unternehmensbestandes sind ambivalent einzuschätzen. Einerseits kann ein hoher Problemdruck am Arbeitsmarkt ein Anreiz sein, den Weg in die unternehmerische Selbstständigkeit zu gehen. Andererseits führt Arbeitslosigkeit, wenn sie lange andauert, zur Entwertung des Humankapitals und verschlechtert damit die angebotsseitigen Bedingungen für ein dynamisches Unternehmertum. Zudem kann erwartet werden, dass hohe Arbeitslosigkeit auch dämpfend auf die Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen von Unternehmen wirkt, welche überwiegend für den lokalen oder regionalen Markt produzieren. Die Arbeitslosenquote fällt im Grenzraum höher als im Binnenland aus. Besonders hoch ist sie im ostdeutschen Teil des Grenzraums, wo sie mit 19% noch um 1,3 Prozentpunkte über dem Vergleichswert im Binnenland liegt, der seinerseits weit über den westdeutschen Werten liegt (vgl. Tabelle 2). In einigen wenigen Teilräumen in Ostdeutschland, und zwar im Weißeritzkreis, in den Kreisen Sächsische Schweiz, Freiberg, Annaberg, im Vogtlandkreis und in der Stadt Plauen, liegen die Arbeitslosenquoten etwas unter dem Durchschnitt der ostdeutschen Binnenkreise, aber dennoch deutlich über dem westdeutschen Niveau (vgl. zu diesen und den folgenden Angaben in diesem Absatz den Anhang, Tabelle A-6). In den Kreisen Barnim und Oder-Spree (beide im Umland Berlins gelegen) sowie im Mittleren Erzgebirgskreis (grenzt an Chemnitz) liegen die Arbeitslosenquoten ungefähr beim Durchschnittswert

des Binnenlandes. In den übrigen 13 Grenzkreisen und -städten Ostdeutschlands liegt die Arbeitslosenquote größtenteils deutlich über den Verhältnissen im dortigen Binnenland. Besonders hoch im Vergleich zum Binnenland fällt die Arbeitslosenquote in den nordöstlichen Kreisen Uecker-Randow und Uckermark, in der Stadt Görlitz sowie in den Kreisen Löbau-Zittau und Ostvorpommern aus. Im hohen Ausmaß der Arbeitslosigkeit kann gemäß den weiter oben angestellten Überlegungen ein Moment gesehen werden, welches für die Unternehmensstrukturen in den Grenzregionen wie in vielen anderen Teilräumen Ostdeutschlands eher ungünstig ist.

Tab. 2: Indikatoren zur Abbildung wichtiger Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Unternehmen in den deutschen Regionen entlang der Grenzen zur Republik Polen und zur Tschechischen Republik

Region	Bevölkerungsdichte	Veränderung der Bevölkerungszahl	Arbeitslosenzahl	Arbeitslosenquote	Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Hochschul- oder mit Fachhochschulabschluss	Vorhandensein größerer Städte (≥ 50.000 Einwohner) Zahl/Mittelwert der Bevölkerungszahl
	31.12.01	31.12.2002/ 31.12.1995	Ende Dez. 2003	Ende Dez. 2003	30.06.2001	31.12.2001
Grenzregion insgesamt	114	-3,3	311.708	16,6	7,9	6 / 68.645
darunter in Ostdeutschland	120	-4,3	269.455	19,0	9,6	5 / 72.243
darunter in Bayern	100	-0,2	42.253	9,3	3,3	1 / 50.654
Binnenregion insgesamt	242	1,0	4.014.578	10,1	9,0	183 / 175.234
darunter in Ostdeutschland (einschl. Berlin)	168	-3,9	1.295.140	17,7	11,0	18 / 354.642
darunter in Westdeutschland	269	2,1	2.719.438	8,4	8,5	165 / 155.662

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistische Landesämter, Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH

Die Humankapitalausstattung in den Grenzregionen, welche generell als wichtig für die Unternehmensentwicklung gilt, fällt gemessen am *Anteil der Beschäftigten mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluss* in den Grenzregionen etwas geringer als im Binnenland aus (vgl. zu den Angaben in diesem Absatz die Tabelle 2 und den Anhang, Tabelle A-6). Der Abstand beträgt 1,1 Prozentpunkte. Allerdings unterscheidet sich das Ausmaß des Abstandes zum Binnenland, wenn man zwischen ostdeutschem und bayerischem Grenzraum differenziert. Der Abstand bezüglich des Hochqualifiziertenanteils zwischen dem Grenzraum und dem Binnenland fällt in Ostdeutschland mit 1,4 Prozentpunkten wesentlich geringer als in Bayern aus, wo er 5,2 Prozentpunkte beträgt. In den einzelnen Teilräumen entlang der Grenze in Ostdeutschland fallen die Anteile der Hochqualifizierten an den Beschäftigten sehr unterschiedlich aus: Nur in acht von 22 Kreisen und Städten entspricht der Anteil der Beschäftigten mit hoher formaler Qua-

lifikation dem Vergleichswert im Binnenland oder übersteigt diesen. Überdurchschnittliche Hochqualifiziertenanteile sind hauptsächlich in den sechs Hochschul- und Wissenschaftsstandorten Greifswald, Frankfurt (Oder), Cottbus, Görlitz, Freiberg und Plauen anzutreffen, an welchen teilweise auch weitere Wissenschaftseinrichtungen ansässig sind. Am weitesten unter dem durchschnittlichen Verhältnissen im Binnenland liegen die Hochqualifiziertenanteile in den Kreisen Uecker-Randow, Mittleres Erzgebirge, An-naberg und Spree-Neiße.

3.2 Polnische und tschechische Grenzregionen

In den folgenden beiden Unterabschnitten werden die Grenzregionen von Polen und der Tschechischen Republik hinsichtlich ihrer Unternehmensstrukturen und wichtiger Rahmenbedingungen für deren Entwicklung untersucht. Dabei kann nur auf eine eingeschränkte Auswahl von Indikatoren zurückgegriffen werden, bei welchen die zugrunde liegenden Daten in regionalisierter Form vorliegen. Die Werte für die polnischen und tschechischen Kreise an der Grenze zu Deutschland werden jeweils mit den Durchschnittswerten des polnischen bzw. tschechischen Binnenlandes verglichen. Auf diese Weise erhält man eine Vorstellung davon, ob gemäß der eingangs formulierten *Hypothese* das Grenzland eine besonders hohe Unternehmensdichte aufweist, was ein Indiz für eine hohe Standortattraktivität der Regionen unmittelbar an der Grenze zur Bundesrepublik Deutschland wäre. Dies würde auch dem generellen empirischen Befund entsprechen, dass die westlichen Regionen der Beitrittsländer zur EU wirtschaftlich besser gestellt sind als viele andere Teilräume dieser Länder (vgl. Europäische Kommission 2001: 23). Die Untersuchungsergebnisse für den polnischen und für den tschechischen Teil der Grenzregion werden aufgrund der Unterschiedlichkeit der verwendeten Datengrundlagen (jeweilige nationale Statistiken) separat dargestellt.

Gegenwärtige Unternehmensstrukturen in den polnischen Grenzregionen

In den polnischen Grenzregionen ergibt sich bei einer Auswertung der Daten des Unternehmensregisters REGON eine durchschnittliche Zahl von 1.183 Unternehmen pro 10.000 Einwohner. Dies ist im Vergleich zum Binnenland eine überdurchschnittliche Dichte. Im Binnenland gibt es im Durchschnitt nur 899 Unternehmen pro 10.000 Einwohner (vgl. zu den Befunden in diesem Unterabschnitt die Tabelle 3). Ein anderer Ausdruck dafür ist, dass in der Grenzregion zwar nur 3,0 % der polnischen Bevölkerung leben, aber 3,9 % der Unternehmen dort angesiedelt sind. Allerdings gibt es innerhalb der Grenzregion starke Unterschiede bei der Unternehmensdichte. Sechs der elf Grenzkreise haben Werte über dem Durchschnitt des Binnenlandes (Szczecin, Świnoujście, Policki, Gorzów Wielkopolski, Słubicki und Krośnieński). Demgegenüber weisen die vier Kreise Gryfiński, Myśliborski, Gorzowski (letztenannter Kreis bildet das Umland von Gorzów Wielkopolski) und Zgorzelecki unterdurchschnittliche Werte auf. Żarski trifft ungefähr den Durchschnittswert des Binnenlandes. Tendenziell zeigt sich, dass die nördlichen Grenzkreise etwas günstigere Werte aufweisen als die zentralen und südlich gelegenen Teilräume entlang der Grenze.

Für die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven in den Grenzregionen ist, wie bereits weiter oben bei der Darstellung der Unternehmensstrukturen im deutschen Teil der Grenzregion betont, nicht nur die Unternehmensdichte insgesamt, sondern auch deren branchenmäßige Zusammensetzung von Bedeutung. Einige Branchengruppen wurden aus der Untersuchung ausgeklammert: die Landwirtschaft, das Hotel- und Gaststättengewerbe sowie die Branchengruppe Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen wurden mangels konsistenter Daten ausgeklammert. Des Weiteren

ren wurden die Bereiche Erziehung, Gesundheitswesen und Soziale Arbeit nicht einbezogen, da sie zum öffentlichen Sektor gehören.

Der *Industrie* kommt eine besondere Bedeutung unter den untersuchten Branchengruppen zu. Weil die Industrie typischerweise hinsichtlich ihres Absatzes überregional ausgerichtet ist, könnten bei einer räumlichen Ballung von Industrieunternehmen im Grenzraum auch die Voraussetzungen für grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten relativ günstig sein. Ein über dem Durchschnitt des Binnenlandes liegender Industriebesatz kann für die Kreise Policki, Szczecin und Gorzów Wielkopolski festgestellt werden, wobei in den beiden ersten Kreisen der Wert deutlich (139 bzw. 129 gegenüber 100 Unternehmen pro 10.000 Einwohner), in der letztgenannten Region leicht, über dem des Binnenlands liegt. So sind im Kreis Policki in vielen Industriesektoren ausländische Direktinvestitionen getätigt worden (Ohne Verfasser 2003), ebenso ist in Szczecin die Zahl der ausländischen Firmen von 837 im Jahr 1995 auf 1.374 (2002) gestiegen (Ohne Verfasser 2004a). In Gorzów Wielkopolski haben sich z. B. 342 ausländische Firmen im Automobil- und Automobilzuliefersektor, der Tierarzneimittelherstellung oder der Kunststoffproduktion angesiedelt (Ohne Verfasser 2004b).

Beim *Baugewerbe* in Polen kann davon ausgegangen werden, dass es wegen der momentan noch niedrigeren Arbeitskosten Wettbewerbsvorteile im Vergleich zu den deutschen Unternehmen in der Grenzregion aufweist. Hohe Unternehmensdichten im Baugewerbe in den polnischen Regionen könnten also Hinweise darauf geben, dass sich nach Auslaufen der Übergangsfristen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit der Wettbewerb in dieser Branche in der Grenzregion verschärfen wird. In der Tat haben vier im Norden gelegene Kreise – Świnoujście, Policki, Szczecin und Gryfiński – sowie das weiter südlich gelegene Gorzów Wielkopolski – einen überdurchschnittlichen Besatz an Bauunternehmen.

Die Einschätzung räumlicher Ausstattungsunterschiede mit Unternehmen im Bereich *Handel, Instandhaltung und Reparatur* ist ambivalent. Diese Ambivalenz rührt daher, dass hinter dieser Branchengruppe Subbranchen stehen, für welche die EU-Erweiterung sehr unterschiedliche Implikationen hat. Der Bereich des Einzelhandels (z. B. Grenzbars) hatte seit der Grenzöffnung stark vom grenzüberschreitenden Einkaufstourismus der deutschen Nachbarn profitiert. In dem Maße, wie sich die Einkommensverhältnisse diesseits und jenseits der Grenze angleichen, werden sich möglicherweise die Wettbewerbsbedingungen im Einzelhandel verändern. Beim Großhandel könnten sich Möglichkeiten für eine Kooperation deutscher und polnischer Unternehmer ergeben. Für die hier durchgeführte Untersuchung standen allerdings nur Daten für die gesamte Branchengruppe Handel, Instandhaltung und Reparatur, ohne weitere Aufgliederung in Subbranchen, zur Verfügung. In dieser Branchengruppe weisen sieben der elf Kreise an der Grenze zu Deutschland überdurchschnittliche Unternehmensbesätze auf. Zwei Zentren können dabei ausgemacht werden: eines im Norden mit den Regionen Świnoujście, Policki und Szczecin und ein weiteres in der südlichen Hälfte, bestehend aus den Kreisen Gorzów Wielkopolski, Ślubicki, Krośniński und Żarski. Im Umland von Gorzów Wielkopolski, in Gorzowski, ist – abweichend von diesen überdurchschnittlichen Werten – der Besatz an Unternehmen dieses Sektors unterdurchschnittlich: 283 Firmen pro 10.000 Einwohner, im Binnenland liegt der Wert bei 303.

Ähnlich wie beim Baugewerbe dürfte auch der Bereich *Verkehr und Nachrichtenübermittlung*, zumindest das Verkehrsgewerbe, arbeitskostenbedingt gewisse Wettbewerbsvorteile haben. Wie viele andere Branchen auch ist der Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung im nördlichen Teil der Grenzregion besonders stark ausgeprägt. Świnoujście, Policki und Szczecin haben jeweils einen überdurchschnittlichen

Besatz an Unternehmen dieses Sektors, aber auch etwas weiter südlich, in Gorzów Wielkopolski und Ślubicki, lassen sich überdurchschnittliche Ausprägungen feststellen.

Zuletzt sei der Bereich *Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen und Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen* genannt. Darunter fallen z. B. Rechtsanwälte, Marktforschungsunternehmen, Erbringer von Übersetzungsdienstleistungen und auch der Bereich der Forschung. Für deutsche Unternehmen, welche in diesen Branchen tätig sind, könnte die Kooperation mit Partnern auf der polnischen Seite im Interesse der Markterschließung und des Wissenstransfers wichtig sein. Für diesen Sektor gilt ein ähnliches regionales Muster wie im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung. In Świnoujście, Policki und Szczecin gibt es eine überdurchschnittliche Ausstattung mit Unternehmen dieses Sektors, gleichzeitig auch in den Regionen Gorzów Wielkopolski und Krośnięski. Leicht über dem Durchschnitt liegen in dieser Branchengruppe die Unternehmensbesätze auch in Ślubicki und Myśliborski.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Kreise Policki, Szczecin und Gorzów Wielkopolski in allen betrachteten Sektoren eine im Vergleich zum Durchschnittswert des Binnenlandes überdurchschnittliche Ausstattung an Unternehmen aufweisen. Für Świnoujście trifft dies nicht ganz zu, da dort der Industriebesatz schwächer als im Binnenlandsmittel ausgeprägt ist. Hingegen können die Kreise Gorzowski und Zgorzelecki in keinem Sektor Werte aufweisen, die deutlich über dem Durchschnitt des Binnenlandes liegen. In Zgorzelecki werden in den Bereichen Handel, Instandhaltung und Reparatur sowie Verkehr und Nachrichtenübermittlung zumindest die Durchschnittswerte des Binnenlandes erreicht. Myśliborski, Gorzowski sowie das soeben genannte Zgorzelecki sind auch hinsichtlich des Unternehmensbesatzes insgesamt, d. h. bezogen auf die Summe aller Branchen, nicht vorteilhaft ausgestattet. Ferner wird deutlich, dass der Norden, d. h. die Kreise Świnoujście, Policki und Szczecin, über den Süden mit den Kreisen Krośnięski, Żarski und Zgorzelecki hinsichtlich des Unternehmensbesatzes insgesamt dominiert.

Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Unternehmensstrukturen in den polnischen Grenzregionen

Zu den Einflussfaktoren, welche wichtig für die Beschaffenheit und Entwicklung der Unternehmensstrukturen sind, zählt u. a. die Bevölkerungsdichte bzw. die Existenz von größeren Städten, weil höhere Bevölkerungsdichten und das Vorhandensein städtischer Zentren größere Absatzmärkte bedeuten und auch Agglomerationseffekte ermöglichen. Die polnischen Kreise entlang der Grenze zu Deutschland sind dünn besiedelt. Lediglich drei Teilräume weisen Einwohnerdichten über dem Landesdurchschnitt auf (vgl. zu den Befunden in diesem Unterabschnitt die Tabelle 3). Dies sind die beiden Großstädte der Grenzregion – Szczecin mit 415.400 Einwohnern und Gorzów Wielkopolski mit 125.900 Einwohnern – sowie Świnoujście. Die beiden erstgenannten Städte beheimaten immerhin fast die Hälfte (47 %⁴) der Bewohner der Grenzregion. Daraus kann abgeleitet werden, dass es ausgeprägte Stadt-Land-Disparitäten in der polnischen Grenzregion gibt. So haben die Kreise Krośnięski, Gryfiński und Ślubicki Bevölkerungsdichten von nur 41 bis 47 Einwohnern pro km², was ungefähr einem Drittel des Durchschnittswertes des Binnenlandes (122 Einwohner pro km²) entspricht.

Neben der Bevölkerungsdichte soll auch das Ausmaß der Arbeitslosigkeit als eine weitere wichtige Rahmenbedingung für die Entwicklung der Unternehmensstrukturen in

⁴ Der berechnete Anteilswert bezieht sich auf den Bevölkerungsstand per 31.12.2002.

den polnischen Grenzregionen betrachtet werden (vgl. zu deren ambivalenter Wirkung auch die Ausführungen in Abschnitt 3.1). Geht man davon aus, dass ein hohes Ausmaß von Arbeitslosigkeit wegen der Gefahr der Entwertung des Humankapitals und auch aufgrund der nachfragedämpfenden Wirkung nicht förderlich für das Unternehmertum ist, scheint die Situation in der Mehrzahl der polnischen Grenzkreise eher schwierig zu sein. Im polnischen Binnenland beträgt die Arbeitslosenquote durchschnittlich 17,9%. Entlang der Grenze liegt sie lediglich in Szczecin mit 15,2% unter diesem Wert. In den beiden anderen größeren Städte der Grenzregion, Gorzów Wielkopolski und Świnoujście, betragen die Arbeitslosenquoten 18,2% und 19,2%. In den übrigen acht Teilräumen liegt die Arbeitslosenquote teilweise deutlich über dem Landesdurchschnitt. Im Kreis Krośniński liegt die Arbeitslosenquote mit 35,6% beim Doppelten des Wertes im Binnenland.

Tab. 3: Ausgewählte Indikatoren für die polnische Grenzregion

Region (von Norden nach Süden)	Bevölkerungsdichte 2002 (Ew. ^b /km ²)	Städte über 50.000 Einwohner (Zahl/Einwohner ^c bzw. Mittelwert) ^c	Arbeitslosenquote Dez. 2002 in %	Unternehmensdichten ^a pro 10.000 Einwohner ^b nach Branchen 2002					
				Insgesamt	Industrie	Baugewerbe	Handel, Reparatur	Transport	Unternehmensdienstleistungen ^d
Świnoujście	213		19,2	1559	78	102	564	155	269
Policki	91		20,2	1101	139	153	334	83	168
Szczecin	1379	1/415.400	15,2	1506	129	168	442	127	350
Gryfiński	44		29,5	886	91	130	279	67	116
Myśliborski	57		28,4	825	100	79	255	53	138
Gorzowski	52		25,7	809	93	71	283	61	85
Gorzów Wielkopolski	1459	1/125.900	18,2	1289	103	133	395	100	277
Ślubicki	47		24,5	1063	62	60	413	156	136
Krośniński	41		35,6	942	63	61	357	61	161
Żarski	72		30,5	908	70	60	404	59	130
Zgorzelecki	114		22,4	779	47	56	307	69	123
Binnenland	122	87/161.463	17,9	899	100	93	303	69	132

^a Basierend auf den Unternehmenszahlen des Registers REGON per 31.12.2002

^b Einwohnerzahlen per 31.12.2002

^c Einwohnerzahlen per 20.05.2002

^d Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen

Quellen: Central Statistical Office (2003); Statistical Office in Szczecin (2003); Statistical Office of Wrocław (2003); Statistical Office of Zielona Góra (2003); Berechnungen des IWH

Gegenwärtige Unternehmensstrukturen in den tschechischen Grenzregionen

Die Unternehmensdichte in den tschechischen Grenzregionen liegt im Durchschnitt bei 2.088 Unternehmen pro 10.000 Einwohner, also etwas unter dem Vergleichswert des tschechischen Binnenlandes (2.195 Unternehmen pro 10.000 Einwohner; vgl. zu den Befunden in diesem Unterabschnitt die Tabelle 4). Bei einer Betrachtung der einzelnen Kreise zeigt sich, dass die Unternehmensdichten innerhalb der Grenzregion stark variieren. Die Kreise Liberec, Karlovy Vary, Cheb und Prachatice liegen bei der Unternehmensdichte über dem Durchschnitt des Binnenlandes. Die Kreise Teplice, Most und Chomutov hingegen weisen nur sehr geringe Werte bei diesem Indikator auf. Des Weiteren ist die Unternehmensdichte in den Kreisen Sokolov und Domažlice niedrig. In den fünf zuletzt genannten Kreisen werden Unternehmensdichten von 75% bis 83% des Durchschnitts für das Binnenland erreicht. Ferner zeigen die Statistiken, dass die meis-

ten Unternehmen höchstens fünf Beschäftigte haben. Dies trifft nicht nur auf die Grenzregion zu, zwischen 95% und 97%⁵ aller Firmen in allen Kreisen der Tschechischen Republik liegen in dieser Größenklasse (Czech Statistical Office 2002). Dies kann grenzüberschreitende Kooperationen erschweren, da kleine Unternehmen typischerweise besondere Schwierigkeiten haben, grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten durchzuführen.

Bei einer sektoralen Differenzierung wird deutlich, dass die Industrieunternehmen nur in vier Kreisen eine höhere Dichte als im Binnenland aufweisen. Dies sind Liberec, Česká Lípa, Cheb und Prachatice. Hingegen zeigen die drei Kreise Teplice, Most und Chomutov bei diesem Indikator unterdurchschnittliche Ausprägungen, und auch das benachbarte Ústí nad Labem weist einen weit unter dem Durchschnitt des tschechischen Binnenlandes liegenden Wert auf. Der Unterschied der Industriedichte in diesen vier Kreisen beträgt ungefähr ein Drittel zum Vergleichswert des Binnenlandes. Allerdings werden aus tschechischer Sicht die an das Erzgebirge grenzende Kreise Teplice, Most und Chomutov hinsichtlich ihrer Industriestruktur als problematisch angesehen, weil dort der Bergbau, die metallurgische Industrie und die Chemiebranche ihre Standorte haben. Es handelt sich um Branchen, welche im Nordwesten des Landes einen starken Strukturwandel durchmachen (Czech Republic, Ministry for regional development 2003, 56).

Beim Baugewerbe sticht wiederum Liberec hervor. Der Besatz an Bauunternehmen pro 10.000 Einwohner liegt beim 1,8fachen des Vergleichswertes des Binnenlandes. Liberec ist der tschechische Kreis mit dem höchsten Unternehmensbesatz in diesem Sektor. Aber auch in den Kreisen Děčín, Chomutov, Karlovy Vary, Cheb und Prachatice liegt die Unternehmensdichte im Baugewerbe über dem Durchschnitt des Binnenlands. Besonders gering ist der Besatz an Unternehmen des Baugewerbes in Most.

Wie auch bei der Analyse der polnischen Grenzregion werden im folgenden die Unternehmensdichten für die drei Dienstleistungsbereiche *Handel, Instandhaltung und Reparatur, Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen und Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen* untersucht. Beim *Handel* gibt es einen starken regionalen Schwerpunkt in Cheb, die Dichte an entsprechenden Unternehmen übersteigt den Durchschnittswert des Binnenlandes um 50%. Aber auch Liberec, Děčín, Karlovy Vary, Tachov und Prachatice weisen überdurchschnittliche Werte auf. Zusammen mit der Baubranche ist dies der Bereich, bei dem die meisten Kreise der Grenzregion einen sektoralen Schwerpunkt haben, denn jeweils sechs der 14 Kreise haben überdurchschnittliche Werte. Unternehmen des *Transport- und Kommunikationssektors* sind ebenfalls sehr stark in Cheb lokalisiert, auch hier liegt die Unternehmensdichte beim Eineinhalbfachen des Durchschnittswertes des Binnenlandes. Auch in den Kreisen Liberec, Děčín, Teplice und Karlovy Vary sind in diesem Sektor überdurchschnittliche Firmenbesätze zu verzeichnen. Beim *Grundstücks- und Wohnungswesen und der Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen* weist nur eine geringe Zahl von Kreisen Werte über dem Durchschnitt des Binnenlandes auf. Die Branchengruppe ist insbesondere in den Kreisen Liberec, Ústí nad Labem und Karlovy Vary lokalisierbar, wobei Ústí nad Labem den höchsten Wert aufweist.

Bei einer zusammenfassenden Betrachtung wird deutlich, dass in Liberec die Unternehmensdichten in allen fünf betrachteten Sektoren überdurchschnittliche Werte an-

⁵ Anteile der Unternehmen ohne Beschäftigte oder ohne Angaben zur Beschäftigtenzahl sowie mit 1 bis 5 Beschäftigten an der Gesamtzahl der Unternehmen in der jeweiligen Region.

nehmen. In zwei weiteren Kreisen, Karlovy Vary und Cheb, trifft dies immerhin auf vier Branchengruppen zu. Hingegen gibt es vier Kreise, die immer nur durch unterdurchschnittliche Unternehmensdichten charakterisiert sind, und zwar Most, Sokolov, Domažlice und Klatovy. Zudem liegen fünf weitere Kreise in der Grenzregion, die wenigstens einen Branchenschwerpunkt aufweisen können. Es handelt sich dabei um Česká Lípa, Ústí nad Labem, Teplice, Chomutov und Tachov.

Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Unternehmensstrukturen in den tschechischen Grenzregionen

Analog zur Analyse der polnischen Grenzkreise werden nun für die tschechischen Grenzkreise die drei Indikatoren der Bevölkerungsdichte, des Vorhandenseins großer Städte und die Arbeitslosenquote untersucht, um Hinweise auf die Rahmenbedingungen für das dortige Unternehmertum zu erhalten. Bei der Bevölkerungsdichte wird eine Zweiteilung der Grenzregion deutlich: Der nördliche Teil zwischen Liberec und Chomutov mit Ausnahme von Česká Lípa weist überdurchschnittliche oder zumindest annähernd durchschnittliche Bevölkerungsdichten auf (vgl. zu den Befunden in diesem Unterabschnitt die Tabelle 4). In den übrigen Kreisen, insbesondere in jenen entlang der Grenze zu Bayern, fällt die Bevölkerungsdichte sehr gering aus. Die Bevölkerungsdichten von jeweils 37 Einwohner pro km² in Tachov und Prachatice betragen beispielsweise nur reichlich ein Viertel des Durchschnitts im Binnenland.

Tab. 4: Ausgewählte Indikatoren für die tschechische Grenzregion

Region (von N nach S)	Bevölkerungsdichte 2002 (Ew. ^a /km ²)	Städte über 50.000 Einwohner (Zahl/Einwohner ^b bzw. Mittelwert 2002 ^b)	Arbeitslosenquote 31.12.02 in %	Unternehmensdichten pro 10.000 Einwohner ^a nach Branchen 2002					
				Insgesamt	Industrie	Bauwerke	Handel, Reparatur ^c	Transport	Unternehmensdienstleistungen ^d
Liberec	171	1/97.677	9,2	2.710	396	424	923	92	443
Česká Lípa	93	-	9,2	1.956	322	225	677	61	276
Děčín	147	1/52.155	15,2	1.940	240	246	790	89	218
Ústí nad Labem	291	1/94.544	15,3	2.062	209	223	736	75	454
Teplice	269	1/51.150	18,2	1.820	209	192	725	87	267
Most	250	1/68.028	21,7	1.657	183	159	670	64	313
Chomutov	133	1/50.514	17,7	1.758	190	243	658	54	248
Karlovy Vary	75	1/52.359	10,2	2.473	261	246	983	100	426
Sokolov	124	-	12,5	1.767	254	228	686	53	230
Cheb	95	-	7,2	2.704	346	275	1.148	116	372
Tachov	37	-	9,2	2.075	251	183	818	77	241
Domažlice	52	-	6,1	1.812	282	187	649	57	168
Klatovy	45	-	7,4	2.082	278	195	723	57	202
Prachatice	37	-	7,3	2.261	314	262	773	62	175
Binnenland	136	15/190.968	8,6	2.195	294	235	749	78	393

a Einwohnerzahl: Halbjahresstand

b Einwohnerzahl per 31.12.2002

c Groß- und Einzelhandel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern, Hotels und Restaurants

d Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen

Quellen: Czech Statistical Office (2002); Český statistický úřad (2003); Berechnungen des IWH

Während in der polnischen Grenzregion knapp die Hälfte der Bewohner in Städten über 50.000 Einwohnern lebt, beheimaten solch große Städte in den Kreisen entlang der deutsch-tschechischen Grenze lediglich 32 % der Bevölkerung. Es wird also deutlich, dass die Städte in der Grenzregion relativ klein sind, so dass dort die Agglomerationsvorteile vermutlich eher gering ausfallen. Die einzigen urbanen Zentren, die annähernd einen Großstadtstatus haben, sind Liberec mit rund 98.000 und Ústí nad Labem mit rund 95.000 Einwohnern. In der Stadt Most leben etwa 68.000 Einwohner, darüber hinaus gibt es vier Städte mit leicht über 50.000 Einwohnern, die ebenfalls südöstlich des Erzgebirges liegen. Hierbei handelt es sich um Karlovy Vary, Děčín, Teplice und Chomutov.

Zwar hat der Teil der tschechischen Grenzregion, der südöstlich von Sachsen liegt, einen siedlungsstrukturellen Vorteil gegenüber dem an Bayern angrenzenden Abschnitt, dies spiegelt sich aber nicht unbedingt im Unternehmensbesatz wider. Die deutlich überdurchschnittliche Arbeitslosenquote in den tschechischen Kreisen südlich des Erzgebirges dürfte eine Bürde sein, welche die dortigen Unternehmensstrukturen ungünstig beeinflusst. Dagegen haben gerade die Kreise an der Grenze zu Bayern, d. h. Cheb, Domažlice, Klatovy und Prachatice, mit Ausnahme von Tachov, unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten. In Liberec und Česká Lípa liegen sie nicht sehr weit über dem Durchschnittswert des Binnenlandes. In Most fällt die Arbeitslosenquote mit 21,7 % am höchsten in der gesamten Tschechischen Republik aus.

3.3 Zusammenfassende Bewertung der Untersuchungsergebnisse

Die zu Beginn des Abschnitts 3 formulierte *Hypothese*, dass sich eine Beendigung der Halbkreisituation und eine damit gestiegene Standortattraktivität der Grenzregionen in überdurchschnittlichen Unternehmensbesätzen und/oder in einem überdurchschnittlichen Zuwachs der Unternehmensbestände äußert, findet zwar in der empirischen Untersuchung in den deutschen Regionen entlang der Grenzen zu Polen und Tschechien teilweise eine Bestätigung. Allerdings lassen die Befunde vermuten, dass die Situation und Entwicklung im Grenzraum nicht ausschließlich auf die Grenzlage zurückzuführen ist. Vielmehr spricht manches dafür, dass auch die Nähe zu städtischen Zentren des Binnenlandes sowie – in den ostdeutschen Grenzregionen – die Probleme des ökonomischen Transformationsprozesses auch die wirtschaftliche Situation und Entwicklung in den Grenzregionen prägen und prägen. Die Untersuchung hat gezeigt, dass es entlang der Grenzen zu Polen und zur Tschechischen Republik in Ostdeutschland – entgegen mancher pauschaler Einschätzung – durchaus Teilräume mit einer im Vergleich zum ostdeutschen Binnenland hohen *Unternehmensdichte* gibt. Dies sind vor allem die sächsischen Grenzkreise und einige Kreise, welche östlich von Berlin gelegen sind. Auch die Unternehmensdichte im Verarbeitenden Gewerbe, welches potenziell überregional orientiert ist, fällt in sehr vielen sächsischen Grenzkreisen deutlich höher als im ostdeutschen Binnenland aus. Der Bestand an Unternehmen hat zwischen 1996 und 2001 in den ostdeutschen Grenzregionen etwas stärker zugenommen als im Binnenland. Dies spricht auf den ersten Blick dafür, dass die ostdeutschen Grenzregionen an Attraktivität als Standorte für wirtschaftliche Aktivitäten gewonnen haben. Bei genauerer Betrachtung fällt allerdings auf, dass es sich bei vielen Teilräumen, welche ein überdurchschnittliches Wachstum der Unternehmensbestände aufweisen, um Kreise handelt, die sowohl an der Grenze als auch in der Nähe großer ostdeutscher Städte (insbesondere Berlin, Dresden und Chemnitz) liegen. Die Dynamik des Unternehmensbestandes hat daher möglicherweise nicht allein mit der Grenzlage, sondern auch mit der Nähe zu den größeren Städten des Binnenlandes zu tun. Im Unterschied zum Gros der sächsischen Grenzkreise und mit Ausnahme von Berliner Umlandkreisen weisen die meisten übrige

gen Grenzkreise in Vorpommern und in Brandenburg bezüglich der Unternehmensdichte unterdurchschnittliche Werte auf. Die bayerische Grenzregion ist bei den meisten Indikatoren, welche zur Abbildung der Unternehmensstrukturen herangezogen wurden, im Durchschnitt ungünstiger gestellt als der Binnenraum Westdeutschlands.

Der *Ost-West-Vergleich* zeigt, dass viele Merkmale der Unternehmensstrukturen in Ostdeutschland weniger grenzlandspezifisch, sondern eher ostdeutschlandspezifisch sind, denn sie treffen mehr oder weniger auch auf das ostdeutsche Binnenland zu. Dies betrifft zum Beispiel die Unternehmensdichte insgesamt und jene im Verarbeitenden Gewerbe, welche in Ostdeutschland geringer als in Westdeutschland ausfallen. Dies betrifft aber auch wichtige wirtschaftliche Rahmenbedingungen wie den Bevölkerungsrückgang und die Arbeitslosenquote. Gleichwohl zeichnen sich einige ostdeutsche Teilräume im Vergleich zu ihren bayerischen Pendanten durch Merkmale aus, welche quasi „natürliche“ Vorteile darstellen. Entlang der ostdeutschen Grenze sind immerhin fünf kreisfreie Städte mit 50.000 und mehr Einwohnern gelegen, welche zugleich Standorte von Hochschulen sind und eine relativ günstige Humankapitalausstattung aufweisen. Eine Besonderheit der ostdeutschen Grenzkreise ist ferner ihre Nähe zu einigen größeren Städten des Binnenlandes. Diese Besonderheit ist in den bayerischen Grenzregionen nicht in demselben Umfang gegeben.

Bei der *Größenstruktur der Betriebe* lassen sich bei grober Betrachtung nach Kleinstbetrieben, Kleinbetrieben sowie mittelgroßen und großen Betrieben kaum noch Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland feststellen – und zwar weder in den jeweiligen Grenzregionen noch im Binnenland. Bei dieser groben Sicht auf die Betriebsgrößenstrukturen wird allerdings nicht sichtbar, dass es in Ostdeutschland (und in den Grenzregionen) an großen Unternehmen mangelt, welche womöglich auch bei den grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen eine Vorreiterrolle spielen könnten. Das Fehlen großer Betriebe kommt auch darin zum Ausdruck, dass die durchschnittliche Betriebsgröße im Verarbeitenden Gewerbe in Ostdeutschland (einschließlich der dortigen Grenzregionen) hinter den westdeutschen Vergleichswerten zurückbleibt.

Mit der Grenzöffnung, die seit Beginn der 90er Jahre zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Nachbarländern Polen und Tschechien eingesetzt und mit dem Beitritt der beiden Länder zur EU am 1. Mai 2004 eine neue Phase erreicht hat, stellen sich die Stärken und Schwächen der Unternehmensstrukturen auf der deutschen Seite der Grenze in einem *veränderten räumlichen Kontext* dar. Entwicklungspotenziale in Gestalt hoher Unternehmensbesätze bzw. günstiger Rahmenbedingungen für deren Entwicklung auf der einen Seite der Grenze können durch ebensolche Charakteristika auf der anderen Seite noch vergrößert werden.⁶ Auf längere Sicht bestehen dadurch vergleichsweise gute Chancen, wirtschaftlich zusammenzuwachsen. Nachstehende Übersicht zum Unternehmensbesatz in der Industrie⁷ in Relation zum jeweiligen Binnenland zeigt unterschiedliche Stärken-Schwächen-Profile entlang der untersuchten Grenzen. Eine Konstellation mit überdurchschnittlichen Industriebesätzen beiderseits der Grenze zeichnet sich gemäß den herausgearbeiteten Befunden in den Regionen Oberlausitz/Liberec/Česká-Lípa sowie Hof/Wunsiedel/Cheb ab. Ferner existieren Teilräume entlang der untersuchten Grenzen, wo auf der einen Seite der Grenze hohe Unternehmensdichten und teilweise auch relativ günstige Rahmenbedingungen für deren Entwicklung gegeben sind, während diese Merkmale auf der anderen Seite eher schwach ausgeprägt

⁶ Stärke und Schwäche betreffen immer den Vergleich zum Verhältnis im jeweiligen Binnenland.

⁷ Im deutschen Teil der Grenzregion handelt es sich um den Unternehmensbesatz im „Verarbeitenden Gewerbe“, in den Grenzregionen Polens und Tschechiens um den Unternehmensbesatz in der „Industrie“.

sind. Auf eine solche Konstellation weisen die oben dargestellten Befunde beispielsweise im nordöstlichen Brandenburg und in Vorpommern hin, wo jenseits der Grenze mit Szczecin und Umland eine Region mit einem hohen Unternehmensbesatz existiert und auch Agglomerationsvorteile erwartet werden können. Ähnlich, nur mit umgekehrten Vorzeichen, stellt sich die Situation im Südwesten Sachsens und in weiten Teilen des bayerischen Grenzraums dar.

Den sächsischen Kreisen im Erzgebirge und im Vogtland, welche über eine überdurchschnittliche Unternehmensdichte (darunter auch im Verarbeitenden Gewerbe) verfügen, steht südlich des Erzgebirges eine Reihe von tschechischen Kreisen gegenüber, welche relativ geringe Unternehmensdichten insbesondere in der Industrie und zugleich einen hohen Umstrukturierungsbedarf in den zumeist alten Industriebranchen haben. Schließlich gibt es auch Teilräume entlang der Grenzen, in welchen auf beiden Seiten der Grenze teils die Unternehmensstrukturen, teils die Rahmenbedingungen für deren Entwicklung schwach entwickelt sind. Dies ist z. B. im südöstlichen Brandenburg und den angrenzenden Kreisen Krosnienki und Zarski der Fall.

Am Beispiel des deutschen Teils der Euroregion Neiße, wo jenseits der Grenze im Raum Liberec/Česká Lípa gewisse Stärken in den Unternehmensstrukturen ausgemacht wurden, soll im Folgenden untersucht werden, inwieweit dort grenzüberschreitende Unternehmensnetzwerke existieren.

Übersicht: Unternehmensbesatz in der Industrie in den Regionen entlang der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze in Relation zum jeweiligen Binnenland

Deutsche Grenzregionen		Relation zum Durchschnitt		Benachbarte polnische/tschechische Grenzregionen		Relation zum Durchschnitt	
Ostvorpommern	In Relation zum Binnenland in Ostdeutschland (einschließlich Berlin)			Świnoujście	In Relation zum Binnenland in Polen		
Greifswald							
Uecker-Randow				Policki, Szczecin			
Uckermark							
Barnim				Gryfiński			
Märkisch-Oderland				Myśliborski			
				Gorzowski			
				Gorzów Wielkopolski			
Frankfurt (Oder)				Ślubicki			
Oder-Spree							
Spree-Neiße/Cottbus				Krośniński			
Niederschlesischer Oberlausitzkreis				Żarski			
				Zgorzelecki			
Görlitz							
Löbau-Zittau				Liberec	In Relation zum Binnenland in Tschechien		
				Česká Lípa			
Bautzen				Děčín			
Sächsische Schweiz				Ústí nad Labem			
Weißeritzkreis				Teplice			
Freiberg				Most			
Mittlerer Erzgebirgskreis				Chomutov			
Annaberg				Karlovy Vary			
Aue-Schwarzenberg				Sokolov			
Vogtlandkreis/Plauen							
Hof (Kreis)/Hof (Stadt)	In Relation zum Binnenland in Westdeutschland		Cheb				
Wunsiedel							
Tirschenreuth			Tachov				
Neustadt an der Waldnaab/ Weiden							
Schwandorf			Domažlice				
Cham			Klatovy				
Regen							
Freyung-Grafenau			Prachatice				

Legende ■ überdurchschnittlich ■ durchschnittlich ■ unterdurchschnittlich

Quelle: Darstellung des IWH auf d. Grundlage v. Daten und Berechnungen in Tabellen 3, 6, A-2 bis A-4

4 **Grenzüberschreitende Unternehmensnetzwerke – das Beispiel der Euroregion Neiße**

Aus den in Abschnitt 2 angestellten theoretischen Überlegungen zu Auswirkungen von Grenzen auf die Unternehmensentwicklung lässt sich die *Hypothese* ableiten, dass Unternehmensnetzwerke als Kooperationsform genutzt werden, um die frühere Halbkreis-situation entlang der Grenze besser zu überwinden. Die theoretische Sicht auf die Auswirkungen von Grenzen auf die Unternehmensentwicklung hat deutlich gemacht, dass auch nach einer Grenzöffnung, wie sie sich beispielsweise im Zuge der EU-Osterweiterung vollzogen hat, verschiedene Grenzbarrieren fortexistieren. Diese Barrieren erzeugen Transaktionskosten und erschweren die Überwindung der früheren Halbkreissituation. In diesem Kontext wurde auf Unternehmensnetzwerke als eine mögliche Organisationsform hingewiesen, um dem Problem hoher Transaktionskosten bei grenzüberschreitenden Wirtschaftskontakten besser begegnen zu können. Die in Abschnitt 3 dargestellten empirischen Befunde über die geringe Durchschnittsgröße der Industriebetriebe in Ostdeutschland unterstützen noch zusätzlich die Erwartung, dass Unternehmensnetzwerke in den untersuchten Grenzregionen eine wichtige Organisationsform sind, um die – gerade für kleine Unternehmen besonders relevanten – Transaktionskostenprobleme, welche z. B. im Zusammenhang mit der Erlangung von Kenntnissen über die Gegebenheiten im Nachbarland entstehen, besser bewältigen zu können.

Um eine Vorstellung davon zu bekommen, ob Unternehmensnetzwerke, welche in den Grenzregionen existieren, auch grenzüberschreitend aktiv sind und ob mithin Schritte zur Überwindung der früheren Halbkreissituation entlang der Grenze gegangen worden sind, wurde im August 2004 eine Fallstudie zu grenzüberschreitenden Unternehmensnetzwerken im deutschen Teil der Euroregion Neiße (zu letzterem gehören die Kreise Bautzen, Niederschlesischer Oberlausitzkreis, Kamenz und Löbau-Zittau sowie die Städte Görlitz und Hoyerswerda) durchgeführt. Bei den einbezogenen Netzwerken handelt es sich um Kooperationsformen mit mindestens drei Partnern, von denen mindestens einer ein privates Unternehmen sein muss. Am Netzwerk können neben dem oder den privaten Unternehmen auch öffentliche Wissenschaftseinrichtungen beteiligt sein. Das Netzwerk muss sich nach außen hin als solches präsentieren. Dies bedeutet wiederum, dass es über die Netzwerke hinaus, welche sich öffentlich als solche zu erkennen geben, weitere Unternehmenskooperationen geben kann, welche sich nicht nach außen als Netzwerke deklarieren, sich aber durch die oben theoretisch skizzierten Netzwerk-Merkmale auszeichnen. Für die Untersuchungen konnte freilich nur auf Netzwerke mit einer entsprechenden Außenpräsentation zurückgegriffen werden. Ausgewertet wurden Internetseiten von Netzwerkförderprogrammen des Bundes sowie eine im Internet verfügbare Datenbank über Unternehmensnetzwerke in Sachsen (<http://www.sachsen.de/de/wu/wirtschaftsfoerderung/netzwerke/index.html>), welche ihrerseits auf einer Untersuchung von Schöne (o. J.), TU Chemnitz, aufbaut. Ferner wurden die Informationen genutzt, welche in den speziellen Websites von Unternehmensnetzwerken sowie regionalen Wirtschaftsfördereinrichtungen im deutschen Teil der Euroregion Neiße enthalten waren.

Im Ergebnis der durchgeführten Recherchen konnten auf der deutschen Seite der Euroregion Neiße 27 Unternehmensnetzwerke identifiziert werden (vgl. zu diesen und weiteren Untersuchungsergebnissen auch die Übersicht). Zur Teilnahme an der telefonisch durchgeführten Umfrage konnten 21 Unternehmensnetzwerke gewonnen werden, was einer Rücklaufquote von 78% entspricht. Diese Auswahl bildet die Grundlage für die folgende Analyse. Befragt wurden in der Regel die Ansprechpartner der Netzwerke. Gemäß der Umfrage sind 11 Netzwerke in zumindest einem der beiden Nachbarländer

aktiv. Damit ist über die Hälfte der Netzwerke grenzüberschreitend tätig. Eine Ursache für diesen relativ hohen Anteil von Netzwerken mit grenzüberschreitenden Aktivitäten könnten die – im Vergleich zum Binnenland – relativ günstigen Firmenbesätze im Verarbeitenden Gewerbe in mehreren Kreisen auf der deutschen Seite als auch in Liberec und Česká Lípa sein (vgl. auch Abschnitt 3.3 in diesem Beitrag). Beim Verarbeitenden Gewerbe kann vermutet werden, dass es als innovations- und exportintensive Branche von Netzwerkbeziehungen besonders profitiert. Bei der Antwort auf die Frage, aus welchem der beiden Nachbarländer die Netzwerkpartner kommen, zeigt sich die besondere Lagegunst im Dreiländereck: In sechs Fällen kommen die Mitglieder der Netzwerke aus Polen und Tschechien, zwei Netzwerke haben ausschließlich in Polen und weitere drei ausschließlich in der Tschechischen Republik ihre Partner.

In der Literatur wird häufig die These vertreten, dass die räumliche Nähe zu den Netzwerkpartnern wichtig ist, weil auf diese Weise besonders günstige Bedingungen für vertrauensvolle Beziehungen gegeben sind, bei welchen es zu intensivem Informationsaustausch kommt. In der Tat ist die Mehrzahl der polnischen und tschechischen Netzwerkpartner im Nahbereich ansässig. Fünf der acht in Polen aktiven Unternehmensnetzwerke haben Partner in Niederschlesien, nur in drei Fällen haben die Partner einen weiter entfernten Standort. Bei den neun Unternehmenskooperationen, die auch Partner in der Tschechischen Republik haben, sitzen diese in acht Fällen im Kraj Liberec und/oder im Kraj Ústí nad Labem⁸, und nur in einem Fall haben die Partner ausschließlich ihren Sitz außerhalb dieser beiden Kraje. Im Gros der Fälle ist also die Zusammenarbeit eher regional ausgerichtet.

Wie bereits erwähnt, können an den Netzwerken gemäß der hier gewählten Definition neben Unternehmen auch öffentliche Wissenschaftseinrichtungen beteiligt sein. Die Umfrage macht deutlich, dass die Partner aus den beiden Nachbarländern in sechs Fällen ausschließlich Firmen sind, in einem Fall besteht eine Kooperation mit einer Wissenschaftseinrichtung. Ferner gaben drei Netzwerke an, dass sie sowohl mit anderen Unternehmen als auch mit Wissenschaftseinrichtungen zusammenarbeiteten. Die Nennung von Wissenschaftseinrichtungen in den Nachbarländern als Netzwerkpartner zeigt, dass die dortigen Humankapital-Potenziale auch im deutschen Teil der Euroregion genutzt werden und über die nationalen Grenzen hinaus eine integrierende Wirkung entfalten können.

Der *Nutzen* der grenzüberschreitenden Netzwerkaktivitäten, welcher zugleich Hinweise auf die Motivation der beteiligten Partner liefert, wurde am häufigsten in der Ausweitung des Absatzmarktes (fünf Fälle) gesehen. Zusätzlich wurde in der Rubrik „Sonstiges“ in den offenen Antworten die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit/Sicherung von Arbeitsplätzen (fünf Fälle) als Nutzen angegeben. Im Grunde handelt es sich bei allen diesen Antworten entweder um explizit gemachte Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit oder, wie im Falle der Absatzsteigerung oder Arbeitsplatzsicherung, um Teilaspekte davon. Eine große Bedeutung hat, wie die Zusammenfassung von offenen Antworten zu Nutzensaspekten ergab, auch der Nutzen der Netzwerke in Form des Erfahrungsaustauschs bzw. Wissenstransfers (vier Fälle). Dies würde die theoretisch diskutierte Vermutung stützen, dass grenzüberschreitende Netzwerke helfen, Transaktionskostenprobleme besser bewältigen zu helfen. Ferner werden im Rahmen der grenzüberschreitenden Netzwerkaktivitäten die Senkung der Arbeitskosten (drei Fälle) und bessere Innovationsmöglichkeiten (zwei Fälle) in gewissem Umfang als Nutzensaspekte genannt. Keiner der Befragten gab die Antwort, dass beim betreffenden Netzwerk neue

⁸ In zweien dieser Fälle bestehen auch Beziehungen zu anderen Partnern außerhalb dieser beiden Kraje.

Vertriebswege oder der günstigere Bezug von Vorleistungen die Hauptzwecke seien. Dies könnte aus dem Umstand herrühren, dass die beiden letztgenannten Zwecke auch im Rahmen herkömmlicher Marktbeziehungen erreichbar sind.

Neben der unmittelbaren Einbeziehung von Partnern aus den Nachbarländern in die Netzwerke gibt es weitere *Formen grenzüberschreitender Aktivitäten*: Sechs der elf Netzwerke treten auf Messen oder Ausstellungen in Polen bzw. der Tschechischen Republik auf. Praktiziert werden u. a. auch der Erfahrungs- und Technologeaustausch oder die Beschäftigung von ausländischen Praktikanten, um die Kooperation möglichst nutzbringend zu gestalten.

Die IWH-Umfrage hat ergeben, dass in der Euroregion Neiße nicht nur eine Minderheit der Unternehmensnetzwerke grenzüberschreitend tätig ist, sondern immerhin die Hälfte der befragten Unternehmensnetzwerke die Grenzlage ausnutzt und in den Nachbarländern aktiv ist. Gleichzeitig bedeutet dies aber auch, dass die andere Hälfte nicht die Möglichkeiten der räumlichen Nähe zu Polen und der Tschechischen Republik ausnutzt. An dieser Stelle kann allerdings nichts Weiteres darüber ausgesagt werden, was die Gründe für einen Verzicht auf grenzüberschreitende Aktivitäten sind. Die Umfrage hat ergeben, dass sieben der zehn Netzwerke, die nicht in den beiden Nachbarländern aktiv sind, auch zukünftig dort nicht aktiv sein möchten. Lediglich drei Netzwerke planen grenzüberschreitende Aktivitäten.

Übersicht: Kurzdarstellung der Umfrageergebnisse zu grenzüberschreitenden Netzwerken in der Euroregion Neiße

27 identifizierte Unternehmensnetzwerke

21 befragte Netzwerke

11 in den Nachbarländern aktive Netzwerke, darunter 2 nur in Polen, 3 nur in der Tschechischen Republik, 6 in beiden Ländern

Von den 8 in Polen aktiven Netzwerken: Partner in 5 Fällen in Niederschlesien

Von den 9 in der Tschechischen Republik aktiven Netzwerken: Partner in 8 Fällen im Kreis Liberec bzw. Ústí nad Labem, davon in zwei Fällen zusätzlich auch außerhalb der beiden genannten Kraje und in einem Fall ausschließlich außerhalb der beiden genannten Kraje (Mehrfachnennungen waren möglich)

6 Netzwerke haben polnische/tschechische Unternehmen zum Partner, 1 Netzwerk eine Wissenschaftseinrichtung, 3 Netzwerke Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen

Nutzen aus der Kooperation mit Zahl der Nennungen in Klammern (Mehrfachnennungen waren möglich):

- Ausweitung des Absatzmarktes (5)
- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit/Sicherung von Arbeitsplätzen (5)*
- Erfahrungsaustausch/Wissenstransfer (4)*
- Senkung der Arbeitskosten (3)
- Verbesserung der Innovationsmöglichkeiten (2)

* Zusammenfassung von unter der Rubrik „Sonstiges“ gegebenen Antworten zum Nutzen der grenzüberschreitenden Netzwerkaktivitäten

Quelle: IWH-Befragung (August 2004)

Bei der Bewertung der grenzüberschreitenden Netzwerkaktivitäten muss berücksichtigt werden, dass die grenzüberschreitende Ausrichtung nicht immer der Hauptzweck der Netzwerke ist: Sieben der elf Netzwerke gaben in der Umfrage an, dass die Aktivität

in den Nachbarländern nur eines unter mehreren Zielen des betreffenden Netzwerks ist. Die Zusammenschlüsse sind häufig sehr stark auf die eigene Region und auf das deutsche Hinterland ausgerichtet. Diese doppelte Orientierung könnte sich für die Unternehmen in der Grenzregion durchaus als günstig erweisen, da auf diese Weise Synergien mit den Potenzialen in den grenznahen Städten wie Dresden und Chemnitz hergestellt werden können.

5 Regionalpolitische Implikationen

Aus den Befunden kann abgelesen werden, dass nicht alle Schwächen (und Stärken), welche die Unternehmensstrukturen in den Grenzregionen aufweisen, mit der Grenzlage zusammenhängen. Dies hat Implikationen für die Auswahl regionalpolitischer Strategien zur Unterstützung der Unternehmen in den Grenzregionen. Speziell die ostdeutschen Grenzregionen weisen eine Reihe wirtschaftlicher Schwächen auf, welche auch in anderen Teilräumen Ostdeutschlands gegeben sind (geringe Unternehmensdichte, Fehlen großer Betriebe). Einige dieser Schwächen, z. B. die geringe Industriebetriebsgröße, sind seitens der Regionalpolitik direkt kaum zu beheben, bei anderen wiederum sollten allgemeine, ostdeutschland- oder deutschlandweit verfügbare Maßnahmen der Regionalpolitik und Mittelstandsförderung zum Einsatz kommen, welche nicht grenzspezifisch sind. Nicht grenzspezifisch ist auch der Umstand, dass in den Grenzregionen ebenso wie im Binnenland Klein- und Kleinstbetriebe dominieren. Dies unterstreicht, dass Informations- und Beratungsangebote und Finanzierungsinstrumente, welche auf diese kleinen Unternehmen zugeschnitten sind, eine wichtige Rolle für die Regionalentwicklung und Unterstützung grenzüberschreitender Wirtschaftsaktivitäten spielen sollten.

Da, wie der Beitrag gezeigt hat, die Unternehmensstrukturen und wichtige Rahmenbedingungen für deren Entwicklung in den einzelnen Teilräumen entlang der Grenze sehr unterschiedlich beschaffen sind, liegt es nahe, den regionalpolitischen Mitteleinsatz zur Unterstützung der Grenzregionen auf jene Teilräume zu konzentrieren, welche Stärken bei wichtigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, etwa bei der Ausstattung mit Humankapital, aufweisen. Dies sind vor allem die städtischen Zentren entlang der Grenze.

Ferner sollten die Unternehmen auf der deutschen Seite der Grenze in Regionen, welche Schwächen bei den Unternehmensstrukturen ausweisen, wo aber auf der anderen Seite der Grenze relativ günstige wirtschaftliche Entwicklungsbedingungen gegeben sind, bei der Kontaktaufnahme und Einbindung in Netzwerke mit Partnern im Nachbarland gezielt unterstützt werden. In Teilräumen mit hoher Unternehmensdichte und vergleichsweise günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wo auf der anderen Seite der Grenze eher wenige Unternehmen ansässig sind, könnte es sinnvoll sein, grenzüberschreitende Netzwerkbeziehungen auch mit weiter im Binnenland des Nachbarlandes ansässigen Unternehmen oder auch mit Unternehmen im eigenen Binnenland aufzubauen.

Spezifische Barrierewirkungen der Grenze, etwa im Infrastrukturbereich oder im institutionellen Bereich, waren nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Der Abbau solcher grenzspezifischer Barrieren bleibt aber weiterhin eine wichtige Aufgabe für die Regionalpolitik, um den Aufbau grenzüberschreitender Wirtschaftsbeziehungen zu unterstützen.

Literatur

- Audretsch, D. B. (2002): Entrepreneurship: A Survey of the Literature. Institute for Development Strategies, Indiana University & Centre for Economic Policy Research (CEPR), London. In: http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/green_paper/literature_survey_2002.pdf, gelesen am 15.07.2004.
- Audretsch, D. B.; Fritsch, M. (1994): The Geography of Firm Births in Germany. In: *Regional Studies*, 28.4, S. 359-365.
- Central Statistical Office (2003): Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2003. Warsaw.
- Český statistický úřad (2003): Statistical Yearbook of the Czech Republic. Praha.
- Czech Republic, Ministry for Regional Development (2003): National Development Plan 2004-2006. Prague. In: http://www0.mmr.cz/en/rdp/2003/nrp_3.32_en.doc.
- Czech Statistical Office (2002): Information on the Regions, Communities and Municipalities. Districts of the Czech Republic. Prague. <http://www.czso.cz/eng/edicniplan.nsf/p/1303-03>, gelesen am 11.08.2004.
- Fujita, M.; Krugman, P.; Venables, A. J. (1999): The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade. Cambridge, Massachusetts. London, England.
- Giersch, H. (1949/1950): Economic Union Between Nations and the Location of Industries. In: *The Review of Economic Studies*, Vol. 17, S. 87-97.
- Giersch, H. (1988): Der EG-Binnenmarkt als Chance und Risiko. Kieler Diskussionsbeiträge 147. Kiel.
- Grabher, G. (1993): Rediscovering the social in the economics of interfirm relations. In: Grabher, G. (Hrsg.): *The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks*, 1-31, London/New York.
- Heimpold, G. (2001): Die Unternehmenslücke zwischen Ost- und Westdeutschland – ein zentrales Problem der ostdeutschen Wirtschaft? In: *Wirtschaft im Wandel*, 7. Jg., H. 9, S. 199-205.
- Heimpold, G. (2003a): Zur Ausstattung der deutschen Regionen entlang der Grenze zu Polen mit wichtigen Wachstumsfaktoren. In: *Wirtschaft im Wandel*, 9. Jg., H. 7, S. 215-221.
- Heimpold, G. (2003b): Aktuelle Trends – Die Unternehmenslücke in Ostdeutschland schließt sich noch nicht. In: *Wirtschaft im Wandel*, 9. Jg., H. 12, S. 330.
- Heimpold, G. (2004): The economic situation and development in the German regions along the border with Poland. In: *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, Bd. 24, 1 (2004), S. 51-72.
- Krugman, P.; Elizondo, R. L. (1996): Trade policy and the Third World metropolis. In: *Journal of Development Economics*, Vol. 49, S. 137-150.
- Lösch, A. (1962): *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*. 3. unveränderte Auflage mit einem Vorwort von Wolfgang Stolper. Stuttgart.
- Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen der Erweiterung für die an Beitrittsländer angrenzenden Regionen. Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen (o. J.). In: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/bordde.pdf, gelesen am 06.09.2004.
- Nelson, R.; Winter S. (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA.
- Niebuhr, A.; Stiller, S. (2002): Integration Effects in Border Regions – A Survey of Economic Theory and Empirical Studies. HWWA Discussion Paper 179. Hamburg.
- Ohne Verfasser (2003): Strategia Rozwoju Gminy Police 2003. http://www.ug.police.pl/main_files/inne/strategia_22_12_03.doc, gelesen am 06.08.2004.
- Ohne Verfasser (2004a): Podmioty gospodarki narodowej. In: http://www.szczecin.pl/inwestor/pl/3_uk/uk_3_7.htm, gelesen am 25.08.2004.
- Ohne Verfasser (2004b): Gorzow Wielkopolski, Gospodarka. In: <http://www.gorzow.pl/index.html?akcja=strona=110&sid=gos>, gelesen am 23.8.2004.
- Ratti, R. (1993): Spatial and Economic Effects of Frontiers. Overview of Traditional and New Approaches and Theories of Border Area Development. In: Ratti, R.; Reichman, S. (Eds): *Theory and Practice of Transborder Cooperation*. S. 23-53, Basel/Frankfurt am Main.
- Reynolds, P.; Storey, D. J.; Westhead, P. (1994): Cross-national Comparisons of the Variation in New Firm Formation Rates. In: *Regional Studies*, 28.4, S. 443-456.
- Schöne, R. (o. J.): Netzwerkuntersuchung. Netzwerkkoperationen von KMU als ein Lösungsansatz für die Regionalentwicklung (Untersuchungszeitraum 01.07.2001 bis 31.01.2002). Eine Bestandsaufnahme im Freistaat Sachsen mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Abschlussbericht (überarbeitete Fassung). Im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Gefördert mit Mitteln des Freistaates Sachsen und des Europäischen Sozialfonds. Technische Universität Chemnitz,

- Institut für Mittelstandsentwicklung i. G., Professur Erwachsenenbildung und betriebliche Weiterbildung, in: <http://www.sachsen.de/de/wu/wirtschaftsfoerderung/netzwerke/download/complete.pdf>, gelesen am 15.01.2004.
- Schultz, H. (1999): Die Oderregion in wirtschafts- und sozialhistorischer Perspektive. In: Schultz, H.; Nothnagle, A. (Hrsg.): Grenze der Hoffnung, Geschichte und Perspektiven der Grenzregion an der Oder. S. 21-56, Zweite, überarbeitete Auflage, Berlin. (= Frankfurter Studien zur Grenzregion, Bd. 1).
- Statistical Office in Szczecin (2003): Statistical Yearbook 2003 of the Zachodniopomorskie Voivodship. Szczecin (CD-ROM).
- Statistical Office of Wrocław (2003): Statistical Yearbook 2003 Part II Dolnośląskie Voivodship. Wrocław.
- Statistical Office of Zielona Góra (2003): Statistical Yearbook 2003 Lubuskie Voivodship. Zielona Góra.
- Sydow, J. (1992): Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation. Wiesbaden.

Anhang

Tabelle A-1: Unternehmenszahl und -dichte in den deutschen Kreisen entlang der Grenzen zur Republik Polen und zur Tschechischen Republik

Kreis/Stadt	Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen			Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen je 10.000 Einwohner		
	1996	2001	2001/1996 in %	1996	2001	2001/1996
Ostvorpommern	3.046	3.416	12,1	264	301	14,0
Greifswald	1.152	1.259	9,3	193	235	21,6
Uecker-Randow	1.998	2.014	0,8	225	241	7,3
Uckermark	3.513	3.606	2,6	221	243	9,8
Barnim	4.544	5.418	19,2	294	316	7,6
Märkisch-Oderland	5.255	5.982	13,8	300	315	5,1
Frankfurt (Oder)	1.848	1.928	4,3	232	274	18,4
Oder-Spree	5.164	5.627	9,0	268	288	7,5
Spree-Neiße	4.018	4.108	2,2	259	272	4,8
Cottbus	3.065	2.961	-3,4	254	279	10,2
Niederschlesischer Oberlausitzkreis	2.611	2.755	5,5	230	266	15,8
Görlitz	1.370	1.480	8,0	212	246	15,7
Löbau-Zittau	4.177	4.433	6,1	258	291	13,0
Bautzen	4.395	4.821	9,7	271	310	14,4
Sächsische Schweiz	4.456	4.603	3,3	278	317	14,1
Weißeritzkreis	3.403	4.216	23,9	289	338	16,8
Freiberg	4.280	4.475	4,6	274	295	7,8
Mittlerer Erzgebirgskreis	2.926	3.131	7,0	295	335	13,5
Annaberg	2.867	2.996	4,5	313	344	9,6
Aue-Schwarzenberg	4.132	4.273	3,4	279	309	10,7
Vogtlandkreis	6.742	6.857	1,7	313	342	9,3
Plauen	2.055	2.200	7,1	305	309	1,4
Hof (Kreis)	3.559	3.515	-1,2	322	323	0,4
Hof (Stadt)	1.732	1.727	-0,3	331	341	3,0
Wunsiedel	2.775	2.718	-2,1	312	319	2,1
Tirschenreuth	2.343	2.480	5,8	291	311	6,9
Neustadt an der Wald-	2.628	2.890	10,0	263	286	8,7
Weiden	1.673	1.688	0,9	386	392	1,5
Schwandorf	3.991	4.290	7,5	283	297	4,8
Cham	3.965	4.323	9,0	305	329	7,7
Regen	3.146	3.180	1,1	382	384	0,7
Freyung-Grafenau	2.832	2.954	4,3	346	358	3,3

Quelle: Statistische Landesämter, Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH

Tabelle A-2: Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen je 10.000 Einwohner nach ausgewählten Wirtschaftsabteilungen (WZ 93) in den deutschen Kreisen entlang der Grenzen zur Republik Polen und zur Tschechischen Republik im Jahr 2001

Region	D Verarbeitendes Gewerbe	F Bauge- werbe	G Handel; In- standhaltung und Reparatur von Kraftfahr- zeugen und Ge- brauchsgütern	H Gast- gewerbe	I Verkehr und Nachrich- tenübermittlung	J Kredit- und Versiche- rungsgewerbe ^b	K Grundstücks- und Wohnungs- wesen, Vermie- tung beweglicher Sachen, Erbrin- gung von Dienst- leistungen über- wiegend für Unternehmen ^b	O Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen ^b
Grenzregion in Ostdeutschland insgesamt	32	53	76	25	15	1	50	27
Binnenregion in Ostdeutschland ^a	26	46	71	24	15	1	69	31
Grenzregion in Bayern insgesamt	47	37	91	41	15	.	.	.
Binnenregion in Westdeutschland ^a insgesamt	37	37	91	32	15	.	.	.

^a Die Werte für das jeweilige Binnenland wurden aus der Differenz zwischen den Länderwerten und den aufsummierten Werten für die Grenzkreise berechnet.

^b Werte für diese Branchengruppen sind für die Grenzkreise in Bayern in der Veröffentlichung des Statistischen Landesamtes des Freistaates Bayern nicht separat ausgewiesen. Daher können auch die Vergleichswerte für den Binnenraum in Westdeutsch-
land nicht berechnet werden.

Quelle: Statistische Landesämter; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH

Tabelle A-3: Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen je 10.000 Einwohner nach ausgewählten Wirtschaftsabteilungen (WZ 93) in den ostdeutschen Kreisen entlang der Grenzen zur Republik Polen und zur Tschechischen Republik im Jahr 2001

Kreis/kreisfreie Stadt	D Verarbeitendes Gewerbe	F Bauge- werke	G Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern	H Gastge- werke	I Verkehr und Nach- richtenübermittlung	J Kredit- und Ver- sicherungsgewerbe	K Grundstücks- und Wohnungs- wesen, Vermietung bewegl. Sachen, Erbringung von Dienstleistungen für überwiegend für Unternehmen	O Erbringung von sonstigen öffentli- chen und persönli- chen Dienstleis- tungen
Ostvorpommern	21	46	73	45	15	0	48	22
Greifswald	16	30	58	19	13	1	62	22
Uecker-Randow	15	43	69	24	13	1	33	17
Uckermark	23	37	63	23	10	1	37	19
Barnim	23	61	78	22	17	2	59	36
Märkisch-Oderland	26	66	70	19	16	1	61	31
Frankfurt (Oder)	16	45	68	19	20	2	65	27
Oder-Spree	25	54	70	21	17	1	52	29
Spree-Neiße	25	50	78	23	12	1	41	25
Cottbus	19	39	69	20	13	3	70	37
Niederschles. Oberlausitzkreis	27	48	69	27	12	1	35	25
Görlitz	23	36	62	23	9	2	59	23
Löbau-Zittau	36	51	76	24	15	1	44	24
Bautzen	37	54	84	26	14	1	50	27
Sächsische Schweiz	34	62	80	32	14	1	50	25
Weißföhritzkreis	38	65	80	25	18	2	58	31
Freiberg	37	48	78	22	14	1	51	25
Mittlerer Erzgebirgskreis	67	49	89	28	17	2	36	27
Annaberg	58	59	87	32	17	1	44	32
Aue-Schwarzenberg	46	54	86	25	17	1	45	22
Vogtlandkreis	49	66	89	27	19	2	44	30
Plauen	33	47	75	26	15	2	68	29

Quelle: Statistische Landesämter; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH

Tabelle A-4: Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen je 10.000 Einwohner nach ausgewählten Wirtschaftsabteilungen (WZ 93) in den bayerischen Kreisen entlang der Grenze zur Tschechischen Republik im Jahr 2001

Kreis/ kreisfreie Stadt	D Verarbeitendes Gewerbe	F Baugewerbe	G Handel; In- standhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern	H Gastgewerbe	I Verkehr und Nachrichtenübermittlung	J Kredit- und Versicherungsgewerbe ^a	K Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen ^a	O Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen ^a
Hof (Kreis)	53	36	91	40	17	.	.	.
Hof (Stadt)	35	27	110	43	14	.	.	.
Wunsiedel	51	29	90	41	14	.	.	.
Tirschenreuth	50	36	91	37	11	.	.	.
Neustadt an der Waldnaab	45	37	78	29	15	.	.	.
Weiden (Stadt)	39	28	115	36	13	.	.	.
Schwandorf	41	34	81	29	15	.	.	.
Cham	50	44	91	40	15	.	.	.
Regen	51	42	99	73	16	.	.	.
Freyung-Grafenau	49	45	96	55	18	.	.	.

^a Werte für diese Branchengruppen sind in der Veröffentlichung des Statistischen Landesamtes des Freistaates Bayern nicht separat ausgewiesen.

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Bayern; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH

Tabelle A-5: Betriebsgrößenstruktur in den deutschen Regionen entlang der Grenzen zur Republik Polen und zur Tschechischen Republik –
Anteil der Betriebe in der jeweiligen Beschäftigtengrößenklasse an der Gesamtzahl der Betriebe mit (mindestens einem) sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in %

Region	Betriebe mit einer Beschäftigtenzahl von ... bis ...			Betriebe insgesamt
	1 bis 9	10 bis 49	50 und größer	
Grenzregion insgesamt	80,6	15,9	3,5	100,0
darunter: in Ostdeutschland	80,8	15,8	3,5	100,0
darunter: in Bayern	80,1	16,2	3,7	100,0
Binnenregion insgesamt	80,4	15,5	4,1	100,0
darunter: in Ostdeutschland (einschließlich Berlin)	80,8	15,3	3,9	100,0
darunter: in Westdeutschland	80,3	15,5	4,1	100,0

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IWH

Tabelle A-6: Indikatoren zur Abbildung wichtiger Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Unternehmen in den deutschen Kreisen entlang der Grenzen zur Republik Polen und zur Tschechischen Republik

Kreis/kreisfreie Stadt/Region	Bevölkerungsdichte	Veränderung der Bevölkerungszahl	Arbeitslosenzahl	Arbeitslosenquote	Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Hochschul- oder mit Fachhochschulabschluss	Bevölkerungszahl größerer Städte (≥ 50.000 Einwohner)
	31.12.2001	31.12.2002/ 31.12.1995	Ende Dezember 2003	Ende Dezember 2003	30.06.2001	31.12.2001
Ostvorpommern	59,5	-2,3	12.612	22,1	7,4	-
Greifswald	1.065,1	-12,8	5.387	19,4	13,1	53.533
Uecker-Randow	51,4	-8,8	10.764	26,8	6,5	-
Uckermark	48,6	-9,1	18.403	24,8	8,0	-
Barnim	114,8	13,6	15.603	17,6	8,1	-
Märkisch-Oderland	89,1	10,5	19.575	19,6	7,8	-
Frankfurt (Oder)	476,3	-15,4	7.321	19,6	11,5	70.308
Oder-Spree	87,3	1,7	17.844	17,8	9,4	-
Spree-Neiße	90,9	-3,0	15.092	20,5	6,8	-
Cottbus	704,6	-15,7	10.815	18,4	14,5	105.954
Niederschlesischer Oberlausitzkreis	77,2	-10,4	11.442	21,4	10,4	-
Görlitz	896,5	-10,3	6.939	24,1	11,5	60.264
Löbau-Zittau	218,0	-8,2	16.491	22,2	10,0	-
Bautzen	162,7	-5,3	15.629	19,1	11,1	-
Sächsische Schweiz	163,7	-10,0	12.821	17,2	10,5	-
Weißeritzkreis	163,0	8,0	9.286	14,1	11,2	-
Freiberg	165,9	-3,9	12.549	16,1	11,5	-
Mittlerer Erzgebirgskreis	157,0	-6,7	8.646	17,7	6,7	-
Annaberg	199,0	-6,3	7.508	16,4	6,8	-
Aue-Schwarzenberg	261,9	-9,2	13.422	19,2	9,0	-
Vogtlandkreis	153,0	-8,3	15.260	15,0	7,7	-
Plauen	696,8	3,7	6.046	16,5	11,6	71.155
Hof (Kreis)	121,8	-2,2	5.667	10,6	3,9	-
Hof (Stadt)	873,0	-4,6	3.639	14,6	4,2	50.654
Wunsiedel	140,6	-5,5	4.974	12,0	3,9	-
Tirschenreuth	73,6	-1,4	3.638	9,0	2,9	-
Neustadt an der Waldnaab	70,7	1,8	3.786	7,4	3,3	-
Weiden	629,0	-0,9	2.353	10,4	3,9	-
Schwandorf	98,0	3,5	4.970	6,7	2,6	-
Cham	86,9	1,7	5.682	8,6	2,9	-
Regen	84,8	0,4	3.314	8,1	2,6	-
Freyung-Grafenau	83,9	0,7	4.230	10,4	2,9	-

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistische Landesämter, Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH

Peter Jurczek

Wirtschaftliche Struktur und Entwicklung im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet – Unternehmerische Einschätzungen, Handlungsbedarfe und Aktivitäten

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Ausgewählte Strukturmerkmale des sächsisch-böhmischen Grenzgebietes
- 3 Wirtschaftsstruktur im sächsischen Grenzraum zu Tschechien
- 4 Handlungsbedarfe und Aktivitäten sächsischer Unternehmer
- 5 Einschätzung des EU-Beitritts Tschechiens und grenzübergreifender Kooperationen
- 6 Zur grenzüberschreitenden Migration von Zuwanderern und Pendlern aus den MOE-Staaten
- 7 Beurteilung der aktuellen regionalökonomischen Entwicklung und Ausblick

Literatur

1 Einleitung

Ebenso wie in den Bundesländern entlang der deutsch-polnischen stellt sich auch in denen entlang der deutsch-tschechischen Grenze die Frage, wie sich die EU-Osterweiterung auf ihre Regionen und deren zukünftige Entwicklung auswirkt. Davon betroffen ist insbesondere das sächsisch-böhmische Grenzgebiet, das zwar während der sozialistischen Ära partnerschaftlich miteinander verbunden war, aber dennoch unterschiedlichen Entwicklungsstrategien unterlag. Auf jeden Fall ist die grenzübergreifende Kommunikation zwischen der vormaligen DDR und der früheren Tschechoslowakei weniger stark ausgeprägt gewesen als gemeinhin angenommen wird. Davon waren anscheinend sowohl die soziokulturellen als auch die regionalökonomischen Kontakte betroffen. Ein weitaus höheres Maß an Interaktionen zwischen dem südlichen Teil Sachsens und Nord(west)böhmen gab es dagegen vor dem Zweiten Weltkrieg, und zwar sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht als auch auf der persönlichen Ebene. Rege Austauschbeziehungen haben zu jener Zeit das Gebiet beiderseitig der damaligen Staatsgrenze gekennzeichnet. Dies hat sowohl die verwandtschaftlichen und/oder freundschaftlichen Interaktionen – zumal ein hoher Anteil der Bevölkerung im Sudetenland deutsch war – als auch enge wirtschaftliche Verflechtungen umfasst. Letztere lassen sich u. a. durch intensive Unternehmenskooperationen sowie Produktions- und Handelsbeziehungen belegen.

Daher stellt sich nach der politischen Wende und insbesondere nach der EU-Osterweiterung die Frage, wie die wirtschaftliche Struktur und Entwicklung im Untersuchungsgebiet konkret aussieht, das traditionell zu denjenigen Regionen zählt, deren Ak-

teure sich zumindest prinzipiell – trotz einer vorübergehenden Stagnation der grenzübergreifenden Aktivitäten – auf eine jahrzehntelange Kooperation untereinander berufen können. Dennoch ist der Untersuchungsraum derzeit durch seine periphere geographische Lage (Mittelgebirge, Staatsgrenze u. ä.) und insgesamt durch eher bescheidene regionalökonomische Ansätze zu kennzeichnen, die sich vorrangig auf den sekundären Sektor konzentrieren. Dabei dominieren u. a. mittelständische Unternehmen, eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote und ein anhaltender Bevölkerungsverlust. In Bezug auf die Wirtschaft sind weitere Standortschwächen zu nennen, die unterschiedliche Aspekte wie eine geringe Kapitalausstattung der Betriebe, eine tendenzielle Überalterung der Unternehmer, z. T. eine ungünstige Erreichbarkeit und somit kostenträchtige Transportwege, einen sich abzeichnenden Arbeitskräftemangel in einigen Branchen sowie – nicht zuletzt auf Grund der geringen Betriebsgröße – relativ wenig Erfahrung beim Export und in der Kooperation mit ausländischen Partnern umfassen.

Angesichts solcher Problemstellungen wird im Folgenden auf die unternehmerischen Einschätzungen, Handlungsbedarfe und Aktivitäten der Unternehmer eingegangen, die im sächsischen Grenzgebiet angesiedelt sind. Dabei ergibt sich eine gewisse Schwerpunktsetzung sowohl auf Südwestsachsen als auch auf den dort dominierenden sekundären Wirtschaftssektor, da die Frage nach einem Ausbau der betrieblichen Zusammenarbeit mit tschechischen Partnern in diesem Landesteil besonders aktuell ist. Weiterhin erscheint wichtig zu ermitteln, welche Unternehmen bereits über grenzübergreifende Kontakte bzw. Kooperationen verfügen, wie diese eingeschätzt werden und welche Aktivitäten anstehen, um diese in Zukunft weiterzuentwickeln. Methodisch werden vorrangig die Techniken der empirischen Sozialwissenschaft eingesetzt, die auf den Ergebnissen sowohl von Primär- als auch von Sekundärerhebungen basieren.

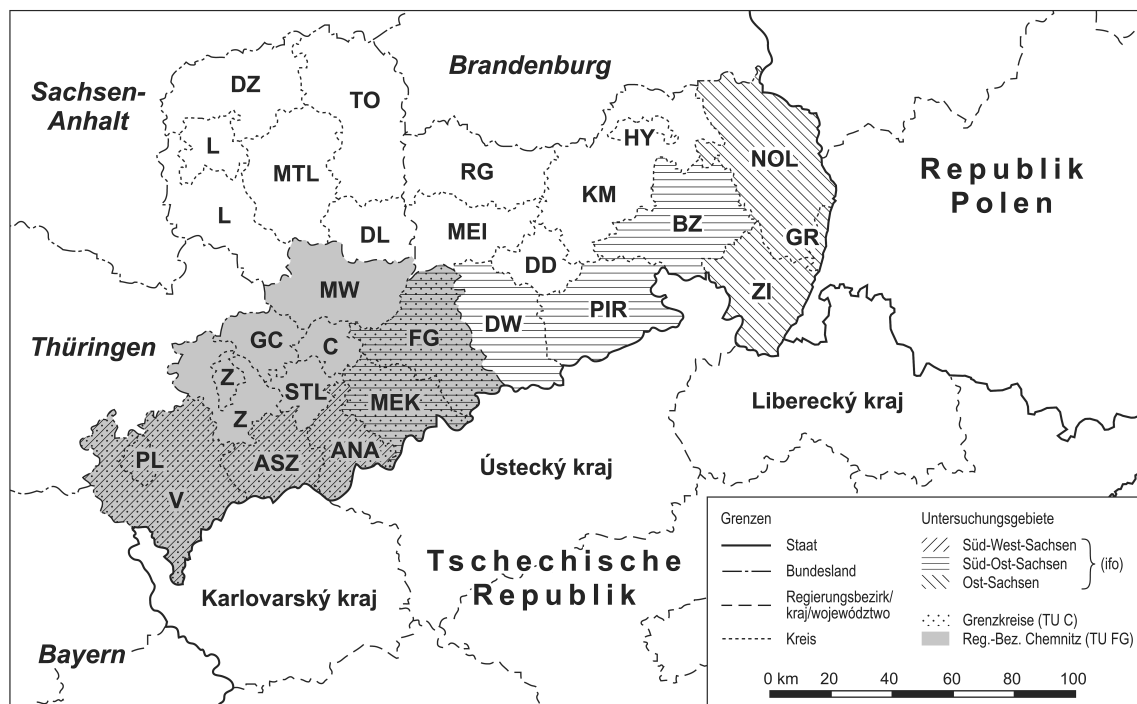
Bevor auf die grenzübergreifenden Unternehmenskooperationen eingegangen wird, sollen zunächst einmal einige wesentliche Untersuchungen vorgestellt werden, die sich infolge der politischen Wende mit der Erforschung der Transformationsprozesse in den Euroregionen entlang der deutsch-tschechischen bzw. speziell der sächsisch-böhmischen Grenze auseinandersetzen. Dabei handelt es sich vorrangig um solche Studien, die sich auf das Gebiet der Euroregionen Neiße, Elbe, Erzgebirge und Egrensis beziehen, die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre gegründet wurden, um die sich stellenden Aufgaben auf kleinräumiger Ebene lösen zu können.

Ende des 20. Jahrhunderts sind zunächst einmal solche Probleme untersucht worden, die sich aus der plötzlichen Grenzöffnung ergeben haben. Hierzu gehörten vor allem Themen zum Verkehr, zu den Interaktionen usw. (Jurczek 1997). In der ersten Hälfte der 1990er Jahre war es zudem eine bedeutsame Aufgabe, in einem ersten Arbeitsschritt die grenzüberschreitende Entwicklung differenziert darzustellen und fundiert zu bewerten. Im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet wurden derartige Analysen in allen vier Euroregionen durchgeführt. In Ergänzung dazu sind in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre fachspezifische Studien erarbeitet worden, die – im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe INTERREG – als Grundlage für die EU-Förderung herangezogen wurden (Müller u. a. 1999). Schließlich sind zahlreiche Überlegungen angestellt worden, die sich mit dem EU-Beitritt der Tschechischen Republik, dessen Auswirkungen und Einschätzungen beschäftigt haben; und zwar sowohl auf der sächsischen (Jurczek 2003; Leick 2002) als auch auf der tschechischen Seite (Jeřábek; Dokoupil 2003, Havlíček 2004).

Eine besonders umfangreiche und detaillierte Studie zugleich hat das ifo-Institut für Wirtschaftsforschung vorgelegt (Gerstenberger u. a. 2003), deren Ergebnisse in die folgenden Ausführungen eingeflossen sind. Diese basieren auf den Antworten von 1.541

der 4.531 insgesamt befragten sächsischen Unternehmer. Bei der Auswertung wird zwischen den Regierungsbezirken Chemnitz und Dresden einerseits sowie den Grenzräumen Süd-West-Sachsen (Vogtland, Aue-Schwarzenberg, Annaberg), Süd-Ost-Sachsen (Mittlerer Erzgebirgskreis, Freiberg, Weißeritzkreis, Sächsische Schweiz, Bautzen) und Ost-Sachsen (Löbau-Zittau, Görlitz, Niederschlesischer Oberlausitzkreis) andererseits unterschieden (Karte 1). Ebenfalls mittels eines standardisierten Fragebogens sind die Betriebsinhaber bzw. -leiter im Januar 2004 von der TU Chemnitz (Lehmann u. a. 2004) in den unmittelbar an der sächsischen Grenze zu Tschechien gelegenen Landkreisen Südwestsachsens bzw. von der TU Bergakademie Freiberg (IHK Südwestsachsen u. a. 2004) im gesamten Regierungsbezirk Chemnitz befragt worden. Bei diesen beiden Erhebungen haben sich 105 (10,7%) von 981 bzw. 612 (12,3%) von 4.959 Unternehmen beteiligt.

Karte 1: Verwaltungsgrenzen in Sachsen



Bearbeitung: Fachgebiet Geographie der TU Chemnitz 2004

Während die meisten Untersuchungen zur grenzüberschreitenden Entwicklung und Zusammenarbeit ein breit angelegtes Spektrum an Fachfragen beinhalten, gibt es nur wenige Studien, die spezielle Themen aufgreifen. Hierunter fallen auch Aussagen zu regionalökonomischen Sachverhalten, die nur in relativ geringer Zahl und Tiefe vorliegen (z. B. Heimpold 2003). Wesentlich ist dabei die Erkenntnis von Krätke (1997: 191), der davon ausgeht, dass die in den jeweiligen Zentren ihrer Länder anzutreffenden Hauptsitze der (größeren) Unternehmen stärker miteinander kommunizieren als die KMU in den jeweils peripher gelegenen Grenzgebieten untereinander (siehe auch seinen Beitrag in diesem Sammelband). Dies mag ein Grund dafür sein, dass die für den Grenzraum eingesetzten EU-Fördermittel in der Regel keine unmittelbare betriebliche Unterstützung vorsehen. Diese erfolgt auf indirekte Weise, indem beispielsweise die grenzübergreifende Projektarbeit der wirtschaftlichen Interessensvertretungen gefördert wird.

Hierunter fallen zum Beispiel die Kontaktzentren der Industrie- und Handelskammern in Dresden und Chemnitz, die 1996 eingerichtet wurden und INTERREG-Mittel erhalten (www.tschechien-kontakt.de). Ihre Hauptziele sind, grenzüberschreitende wirtschaftliche Kontakte zwischen Unternehmen, Kammern, Kommunen und sonstigen Institutionen zu vermitteln, insbesondere KMU beim Aufbau grenzübergreifender Kooperationen, beim Standortmarketing und beim Technologietransfer zu unterstützen, Veranstaltungen zu wirtschaftsorientierten Themenkomplexen durchzuführen sowie ökonomisch relevante Adressen, Kompendien und Publikationen auszureichen.

In Ergänzung dazu ist die Arbeitsgemeinschaft der Wirtschaftskammern entlang der Grenzen zu den EU-Beitrittsstaaten Mittel- und Osteuropas zu nennen, die sich 1998 zusammengeschlossen haben (www.arge28.de). Hauptanliegen der ARGE28 ist es, den Erweiterungsprozess insbesondere unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu begleiten und den Integrationsprozess beiderseits der EU-Beitrittsgrenze strukturpolitisch zu unterstützen. Eine Maßnahme auf dem Weg dorthin ist das im Jahre 2001 verabschiedete Sonderprogramm „EU-Gemeinschaftsaktion für die Grenzregionen“, das mit einem Finanzvolumen von 250 Mio. Euro ausgestattet ist. Ein Teil davon entfällt auf das spezielle Vorhaben der ARGE28, um zur „Unterstützung von KMU in den Grenzregionen“ beizutragen. Hierfür werden insgesamt 13 Mio. Euro aufgebracht, von denen die Europäische Kommission 75 % der Kosten übernimmt. In diesem Zusammenhang werden folgende Maßnahmen durchgeführt (Trunzer 2003: 43/44):

- Information, Aufklärung und Sensibilisierung
- Qualifizierung und Strategieentwicklung sowie
- Vernetzung und grenzüberschreitende Kooperation

2 Ausgewählte Strukturmerkmale des sächsisch-böhmischen Grenzgebietes

Die untersuchte Grenzregion verfügt auf der NUTS-2-Ebene über fast fünf Millionen Einwohner. Davon entfallen etwa zwei Drittel auf die beiden sächsischen Regierungsbezirke Chemnitz und Dresden sowie rd. ein Drittel auf die tschechischen Bezirke (kraj) Karlovarský/Karlsbad, Ústecký/Aussig und Liberecký/Reichenberg. Auf der NUTS-3-Ebene sind es insgesamt drei Millionen Einwohner, von denen etwas weniger als die Hälfte in den sächsischen Grenzkreisen und etwas mehr als die Hälfte in den drei tschechischen Bezirken leben. Während die durchschnittliche Bevölkerungsdichte im böhmischen Untersuchungsgebiet 127 beträgt, erreicht sie auf der sächsischen Seite mit 167 einen höheren Wert, der allerdings unter dem für Sachsen insgesamt liegt (238).

Noch deutlichere Unterschiede können wir bei der Alterstruktur der Bevölkerung feststellen. Auf der tschechischen Seite ist der Anteil der Kinder (bis zu 14 Jahren) mit rd. 17 % höher als im sächsischen Grenzgebiet (11 %). Umgekehrt proportional verhält es sich bei den Senioren (über 64 Jahre): deren Anteil ist auf der sächsischen Seite mit 20 % weitaus höher als in Nordwestböhmen (12 %). Daraus ergibt sich, dass es mittelfristig auf der tschechischen Seite eine größere Zahl an Erwerbsfähigen geben dürfte, als das in den sächsischen Grenzkreisen der Fall sein wird. Dort ist angesichts der anhaltenden Bevölkerungsverluste eher mit einem weiteren Rückgang der Einwohnerzahl zu rechnen.

Gemessen am Durchschnitt der 15 EU-Staaten beträgt das BIP pro Kopf der Bevölkerung (2001) im Regierungsbezirk Dresden 71,6 %, im Regierungsbezirk Chemnitz 66,1 % und in Nordwestböhmen 45,4 %. Bei der realen Wachstumsrate des Bruttoin-

landsprodukts ergibt sich für den Zeitraum zwischen 1995 und 2002 ein ähnliches Bild, nämlich 1,6 : 1,5 : 0,5. Allerdings lassen sich dabei interessante Unterschiede feststellen. Während die Werte für Süd-West-Sachsen mit 1,84 und für Süd-Ost-Sachsen mit 1,64 höher sind als in den Bezirken Karlovarský/Karlsbad (1,15) und Ústecký/Aussig (0,31), liegt das BIP im Bezirk Liberecký/Reichenberg (2,12) über dem von Ost-Sachsen mit 0,92. Das heißt, dass das wirtschaftliche Wachstum in diesem Grenzabschnitt Böhmens höher ist als im sächsischen Teil des Dreiländerecks. Außerdem ist in Tschechien künftig mit zunehmenden Steigerungsraten zu rechnen.

Weiterhin fällt auf, dass die Beschäftigungsquote in Nordwestböhmen diejenige der sächsischen Grenzkreise um mehr als 10 Prozentpunkte übertrifft. Schließlich ist festzuhalten, dass sich die regionale Arbeitslosenquote jeweils deutlich voneinander unterscheidet. Am geringsten ist sie (2001) in den Bezirken Liberecký/Reichenberg (7,4 %), Karlovarský/Karlsbad (8,7 %) sowie Ústecký/Aussig (15,8 %). Überdurchschnittlich hoch fällt sie in den Grenzregionen Süd-West-Sachsen (17,9 %), Süd-Ost-Sachsen (18,9 %) und Ost-Sachsen (23,6 %) aus. Allerdings dürfte in Zukunft die Arbeitslosigkeit in Nordwestböhmen – nicht zuletzt wegen der dortigen altindustriellen Strukturen – weiter ansteigen, wenn auch nicht unbedingt die sächsischen Größenordnungen erreichen.

3 Wirtschaftsstruktur im sächsischen Grenzraum zu Tschechien

Gemessen am Anteil der Beschäftigten, dominieren im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet die Wirtschaftszweige „Verarbeitendes Gewerbe“ sowie „Kraftfahrzeughandel, Instandhaltung und Reparatur“. Auf der tschechischen Seite sind die „Land- und Forstwirtschaft“, der „Bergbau und die Gewinnung von Steinen und Erden“, die „Energie- und Wasserversorgung“ sowie der „Verkehr und die Nachrichtenübermittlung“ bedeutsamer als in den sächsischen Grenzkreisen. Somit ist die Beschäftigungswirksamkeit der traditionellen Wirtschaftszweige in Nordwestböhmen nach wie vor überdurchschnittlich hoch. Dagegen haben zahlreiche tertiäre Wirtschaftszweige auf der sächsischen Seite einen höheren Stellenwert als im böhmischen Grenzgebiet. Hierunter fallen beispielsweise das „Grundstücks- und Wohnungswesen“, das „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“ sowie die „sonstigen öffentlichen und privaten Dienstleistungen“. In diesen und teilweise in anderen Wirtschaftszweigen des tertiären Sektors ist in Zukunft mit einem kontinuierlichen Wachstum zu rechnen.

Eine differenzierte Betrachtung des verarbeitenden Gewerbes ergibt, dass die „Metallerzeugung und -bearbeitung sowie -herstellung“ im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet die höchsten Beschäftigtenanteile aufweist; gefolgt von der „Nahrungs- und Genussmittelherstellung sowie der Tabakverarbeitung“. Dagegen ist die Produktion „chemischer Erzeugnisse“, die von „Glas und Glaswaren, Keramik, Steine und Erden“ sowie die von „Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten sowie sonstigen Erzeugnissen“ in Nordböhmen beschäftigungswirksamer als im sächsischen Grenzraum. Umgekehrt proportional verhält es sich bei der Herstellung von „Holz-, Kork- und Flechtwaren“ sowie von „Gummi- und Kunststoffwaren“, ebenso wie in Bezug auf die volkswirtschaftlich bedeutsamen Branchen „Maschinenbau“ sowie „Büromaschinen, Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik“. Während der „Fahrzeugbau“ im Regierungsbezirk Chemnitz eine herausragende Rolle spielt, trifft dies im Regierungsbezirk Dresden auf die „Metallerzeugung und -verarbeitung sowie -herstellung“ zu. Innerhalb des sächsischen Grenzgebietes spielt die „Textil- und Bekleidungsindustrie“ im Regierungsbezirk Chemnitz eine weitaus größere Rolle als im Regierungsbezirk Dresden; ebenso wie das umgekehrt auf die „Metallerzeugung und -bearbeitung sowie -herstellung“ zutrifft. Daraus folgt, dass

im sächsisch-böhmischen Grenzraum zwar einige Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes mit zukunftssträchtiger Produktpalette angesiedelt sind; dass es jedoch gleichermaßen zahlreiche Betriebe gibt, die zu den weniger prosperierenden Branchen zählen.

Im Rahmen der grenzüberschreitenden Wirtschaftsentwicklung nehmen die Handwerksbetriebe eine besondere Stellung ein. 2002 hat es in Sachsen insgesamt rd. 50.000 Handwerksbetriebe mit unterschiedlicher gewerblicher Ausrichtung gegeben (z. B. Elektro/Metall, Bau, Gesundheit, Holz, Nahrung, Glas/Papier/Sonstige, Bekleidung). Trotz massiver Kritik insbesondere aus diesem Wirtschaftsbereich ist gerade das Handwerk gefordert, die sog. Übergangsfristen von maximal sieben Jahren rechtzeitig zu nutzen und sich langfristig auf die Niederlassungsfreiheit seiner ausländischen Konkurrenten einzustellen. Hierzu werden folgende Visionen formuliert (Buschmann; Golembiewski 2003):

- Die Handwerksbetriebe, die ihre Produkte und Leistungen auf Grund von Kostenvorteilen über größere Entfernungen absetzen, dürften im Zuge der EU-Osterweiterung eine erhebliche Konkurrenz von Betrieben aus den Beitrittsländern bekommen. Dies gilt spätestens dann, wenn mögliche Übergangsfristen vollständig abgelaufen sind.
- Handwerker mit einem regionalen Kundenkreis haben grundsätzlich geringeren Konkurrenzdruck zu erwarten (z. B. Nahrungsmittelhandwerk und personenbezogene Dienstleistungen); mit Ausnahme der Betriebe, die unmittelbar an der Grenze ihren Standort haben.
- Chancen und Risiken einzelner Handwerkszweige hängen primär von der Art ihrer Leistungserstellung ab. Diese kann standortbezogen (Konsumenten kommen zum Sitz des Anbieters [z. B. Friseure]) oder nachfragebezogen (Handwerker arbeiten vor Ort [z. B. Bau- und Ausbaugewerbe]) ausgeprägt sein.
- Die Betriebe, die sich in Bezug auf Qualität, Flexibilität usw. von der Konkurrenz aus den Beitrittsstaaten unterscheiden, dürften zusätzliche Absatzmöglichkeiten in diesen Ländern erschließen können. Bei Branchen mit einer hohen Arbeitsintensität stellen die Lohnkostenvorteile der Beitrittsländer ein Gefährdungspotenzial dar.

An Hand von Trendsettern zeigt sich, dass das Handwerk auf beiden Seiten der sächsisch-böhmischen Grenze dann von der EU-Erweiterung profitieren kann, wenn es flexibel auf die künftigen Herausforderungen reagiert und sich rechtzeitig auf die größeren Absatzmärkte und die anspruchsvolleren Kunden einstellt. Nach Gerstenberger u. a. (2003) wollen die in Sachsen befragten Handwerker in Zukunft ihren Betrieb vorrangig auf ein spezifisches Preis-/Qualitätssegment fokussieren, zusätzliche Dienstleistungen anbieten, ihre Produktpalette erweitern oder Rationalisierungsinvestitionen tätigen.

4 Handlungsbedarfe und Aktivitäten sächsischer Unternehmer

Hierzu ist zunächst zu klären, wie sich die sächsischen Unternehmen auf den EU-Beitritt der MOE-Staaten vorbereitet haben. Während fast ein Viertel der vom ifo-Institut im Frühsommer 2003 Befragten entsprechende Maßnahmen geplant hatte, antworteten etwa zwei Drittel von ihnen, dass sie darüber „noch nachdenken“. Die restlichen 16% waren davon ausgegangen, dass keine Reaktion notwendig wäre. Auffällig ist, dass sich dieses Meinungsbild recht markant nach der Betriebsgröße unterscheidet. Je mehr Beschäftigte ein Unternehmen hat, desto besser haben sich diese auf die EU-Osterweiterung und die daraus resultierenden betriebswirtschaftlichen Erfordernisse vorbereitet.

Außerdem ist festzuhalten, dass zahlreiche Betriebe ihre Geschäftskontakte in den MOE-Staaten bereits in den Jahren nach der politischen Wende aufgebaut haben (IHK Südwestsachsen u. a. 2004: 10). Während derzeit die Hälfte der nordrhein-westfälischen Mittelständler Geschäftsbeziehungen zu den neuen Beitrittsländern unterhält, praktizieren das in Südostdeutschland (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) zwar weniger, aber dennoch immerhin ein Drittel von ihnen (DZ Bank AG 2003). 52 % der insgesamt 2.500 Befragten beurteilen die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den Mittelstand positiv. Je höher deren Umsatz ist, desto größer sind die Vorteile, die in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit gesehen werden.

Tab. 1: Handlungsbedarfe sächsischer Unternehmen im Vorfeld der EU-Osterweiterung nach ihrer Betriebsgröße 2003

Maßnahmenbündel	Unternehmen (in %)				
	mit Beschäftigten von				insgesamt
	1–19	20–49	50–249	>250	
Verminderung der Steuer- und Abgabenlast	96	95	94	83	95
Deregulierung des heimischen Arbeitsmarktes	81	82	80	72	81
Bessere Finanzierungsbedingungen	79	79	81	64	79
Mehr Investitionsfördermittel	72	72	73	56	72
Verbesserung der Rechtssicherheit für grenzüberschreitende Aktivitäten	72	68	72	81	71
Bereitstellung zeit- und praxisnaher Informationen	63	66	57	50	62
Reduzierung von Grenz-/Zollformalitäten	51	63	72	82	58
Abbau rechtlicher Marktzugangsbarrieren	49	60	65	66	55
Unterstützung beim Aufbau von Kooperationen	45	46	47	28	45
Ausbau der regionalen Verkehrsinfrastruktur	38	50	50	78	44
Anbahnung/Ausbau grenzüberschreitender Kontakte	40	44	48	28	42
Unterstützung bei der Erschließung der MOE-Märkte	39	41	44	28	40
Ausbau der staatlichen FuE- und Beratungsinfrastruktur	38	41	39	19	38
MOE-Ausrichtung des Ausbildungssystems	36	36	44	35	38
Erleichterung der Anwerbung tschechischer/polnischer Arbeitskräfte	22	35	39	44	28

Quelle: Gerstenberger u. a. 2003: 241

Gewisse Unterschiede nach der Betriebsgröße lassen sich auch bei den Handlungsbedarfen sächsischer Unternehmer feststellen. Diese können zunächst einmal nach finanzrechtlichen, organisatorisch-informativen sowie beratungsorientierten Maßnahmenbündeln gegliedert werden. Während die finanzrechtlich ausgerichteten und die beratungsorientierten Handlungsbedarfe eher bei den KMU eine Rolle spielen, nehmen organisatorisch-informative Aspekte aufseiten der größeren Betriebe einen höheren Stellenwert ein (Tab. 1). Das bedeutet, dass sehr konkrete Gesichtspunkte – die in der Regel einen rechtsverbindlichen Hintergrund besitzen – die Handlungsbedarfe in entscheidendem Maße prägen.

Gleichermaßen von Bedeutung für die wirtschaftliche Weiterentwicklung sind die Erwartungen der sächsischen Firmeninhaber, die sich überlegen, welche Konsequenzen die EU-Osterweiterung für ihren Betrieb haben dürfte. Im Rahmen der ifo-Unternehmensbefragung 2003 wird von diesen der „härtere Preiswettbewerb“ an erster Stelle genannt; gefolgt von den „besseren Absatzchancen“ und den Möglichkeiten zur „Kostensenkung durch Outsourcing oder Kooperation“. Die weiteren Antworten beziehen sich auf „billigere Arbeitskräfte“, „kundenfreundliche Angebote der Konkurrenz“, „günstigere Finanzierungsbedingungen“ sowie „qualitativ bessere Angebote“. Daraus ist zu folgern, dass die meisten sächsischen Unternehmer vom EU-Beitritt der MOE-Staaten überwiegend positive Auswirkungen auf ihren Betrieb erwarten.

Welche konkreten Reaktionen könnte die skizzierte Erwartungshaltung hervorrufen? An erster Stelle werden „Rationalisierungsinvestitionen“ genannt, dicht gefolgt von einer „Fokussierung auf Preis- bzw. Qualitätssegment“, „Kooperationen im Ausland“ sowie dem „Angebot zusätzlicher Dienstleistungen“. Weitere Reaktionen umfassen – in der Reihenfolge ihrer Bedeutung – eine „Erweiterung der Produktpalette“, die „Produktionsauslagerung“ sowie „Kooperationen mit ausländischen Partnern“. Schließlich werden noch die „Eröffnung eigener Einrichtungen im Ausland“, eine „Bereinigung des Produktangebots“ sowie die „Geschäftsaufgabe“ in Betracht gezogen. Insgesamt gesehen tendieren die Befragten zu einer offensiven Unternehmenspolitik, um sich im Rahmen des höheren Konkurrenzdruckes und der gestiegenen Marktchancen behaupten zu können.

5 Einschätzung des EU-Beitritts Tschechiens und grenzübergreifender Kooperationen

Laut einer Umfrage der TU Chemnitz im Januar 2004 befürworten 57% der in den Grenzkreisen Südwestsachsens angesiedelten Unternehmen den EU-Beitritt Tschechiens, während 23 % der Befragten „weder dafür noch dagegen“ und ein Fünftel von ihnen „dagegen“ sind (Lehmann u. a. 2004: 22). Während die Mehrheit der Befürworter Geschäftsbeziehungen nach Tschechien unterhält, engagieren sich bestenfalls 20 % der Beitritts-Skeptiker und -Gegner im Nachbarland. Dennoch liegt der Anteil der hierzu positiv eingestellten Unternehmer über dem der Bevölkerung insgesamt, die zu 42 % für einen EU-Beitritt Tschechiens plädiert (Jurczek 2003: 2). In beiden Fällen sind es überwiegend wirtschaftliche Motive, die sowohl zu einer Befürwortung als auch zu Indifferenz oder Ablehnung führen. Trotzdem fällt auf, dass die in den Grenzkreisen Südwestsachsens befragten Unternehmer durchaus auch nichtökonomische Gründe anführen (Tab. 2a). Die „Stärkung der Stabilität in Europa“ wird sogar als vorrangig wichtig erachtet. Außerdem dominieren Nennungen wie „Erschließung neuer Märkte“, „Vergrößerung des Wirtschaftsraumes“ und solche, die eine Vereinfachung der grenzübergreifenden Interaktionen beinhalten. Demgegenüber sind es vor allem wirtschaftsorientierte Motive, die zu einer ablehnenden Einstellung beitragen (Tab. 2b).

Tab. 2a: Einschätzung des EU-Beitritts der Tschechischen Republik aus der Sicht südwestsächsischer Unternehmer 2004: befürwortende Gründe

Befürwortende Gründe	%
Stärkung der Stabilität in Europa	29
Erschließung neuer Märkte	23
Vergrößerung des Wirtschaftsraumes (z. B. Privatisierung)	16
Möglichkeit zur besseren Verteilung der Lebenschancen	12
Erleichterung des Grenzverkehrs	10
Grundlage für gute Beziehungen über die Grenze	4
Geographische Nähe zur Grenze	4
Potenzielles Herkunftsgebiet für neue Arbeitskräfte	2

n = 49

Quelle: Projektarbeit an der TU Chemnitz (Lehmann u. a. 2004)

Tab. 2b: Einschätzung des EU-Beitritts der Tschechischen Republik aus der Sicht südwestsächsischer Unternehmer 2004: ablehnende Gründe

Ablehnende Gründe	%
Folgen nicht absehbar	37
Vergrößerung der betrieblichen Konkurrenz	16
Deutliches Wohlstandsgefälle	11
Preisdumping auf der tschechischen Seite	9
Erhöhung der Arbeitslosenquote auf der sächsischen Seite	7
Anstieg der Kriminalität im Grenzraum	2
Sonstige	18

n = 44

Quelle: Projektarbeit an der TU Chemnitz (Lehmann u. a. 2004)

Daraus wiederum lassen sich die betrieblichen Chancen und Risiken ableiten, mit denen sich die im Grenzraum Südwestsachsens angesiedelten Unternehmer auseinandersetzen müssen. Was die Chancen betrifft, so steht die Gewinnung neuer Absatzmöglichkeiten an erster Stelle der Nennungen; gefolgt von den betrieblichen Kooperationen über die Grenze hinweg. Diese umfassen hauptsächlich Lieferverträge, Lohnveredelung, Lizenz- und Franchisingverträge sowie sonstige Formen (IHK Südwestsachsen u. a. 2004: 8). Im Übrigen betreffen sie die Bereiche Produktion, Vertrieb/Service, Beschaf-

fung sowie Forschung und Entwicklung. Dabei werden von den meisten der im Regierungsbezirk Chemnitz befragten Unternehmen „informelle Kanäle“ benutzt, die im Rahmen ihres Tschechien-Engagements als nützlich erachtet werden. Weitere betriebliche Chancen umfassen vor allem die Gewinnung billigerer Arbeitskräfte, Zollerleichterungen sowie eine Ausweitung des Lieferanten- und Kundenstammes. Die wichtigsten Risiken beziehen sich nach der Unternehmensbefragung der TU Chemnitz u. a. auf die „Vergrößerung der betrieblichen Konkurrenz“, das „Preisdumping auf der tschechischen Seite“ sowie das dortige „geringe Lohnniveau“, das Wettbewerbsverzerrungen erzeuge.

Im Gegensatz zu den Unternehmen in den beiden Regierungsbezirken Chemnitz und Dresden insgesamt scheint es in den Grenzlandkreisen Südwestsachsens (mit 60 %) einen etwas höheren Anteil an Betrieben – übrigens überwiegend KMU – mit Tschechien-Kontakten zu geben. Diese arbeiten laut Erkenntnissen der IHK Südwestsachsen u. a. (2004: 10) primär mit Geschäftspartnern in Nordwestböhmen, in anderen tschechischen Gemeinden und aus dem Großraum Prag zusammen. Somit scheint die räumliche Nähe im Rahmen grenzübergreifender betrieblicher Kooperationen eine nennenswerte Rolle zu spielen. In Zukunft dürften die Geschäftskontakte dorthin weiter ausgebaut werden. In der Reihenfolge ihrer Bedeutung umfassen sie nach der Unternehmensbefragung der TU Bergakademie Freiberg Exporte in die und Importe aus der Tschechischen Republik, betriebliche Kooperationen (ohne/mit Kapitalbeteiligung) sowie den Aufbau von Niederlassungen bzw. Firmengründungen in Tschechien. Allerdings erfolgt – neben Deutschland und den restlichen EU15-Ländern – gleichermaßen eine Orientierung der Geschäftskontakte in andere MOE-Staaten – insbesondere nach Polen – sowie ins außereuropäische Ausland.

Was die Bewertung der sächsisch-tschechischen Geschäftsbeziehungen anbelangt, so äußern sich laut Studie der TU Chemnitz zwei Drittel der im unmittelbaren Grenzraum Südwestsachsens befragten Unternehmer zufrieden. Die grenzübergreifende Zusammenarbeit sei erfolgreich, die tschechischen Kontaktpersonen zuverlässig, die dortigen Güter und Dienstleistungen von guter Qualität und die Produktionsbedingungen im Nachbarland vorteilhaft. Die Strategie, über die deutsch-tschechische Grenze hinweg zusammenzuarbeiten, scheint bisher durchaus erfolgreich zu sein. Nach den Erkenntnissen der IHK Südwestsachsen u. a. (2004) lassen sich dadurch vorrangig eine bessere Kapazitätsnutzung und eine Reduzierung der Kosten erreichen. Weitere Gunstfaktoren umfassen eine Ertragssteigerung, höhere Flexibilität, Risikominderung, Entwicklung neuer Produkte/Verfahren, Informations-/Know-how-Gewinnung sowie Mitarbeiterqualifizierung.

Trotzdem dürfen die negativen Aspekte nicht außer Acht gelassen werden, um diese möglichst frühzeitig beseitigen zu können. Ein Drittel der in den Grenzkreisen Südwestsachsens befragten Unternehmer ist nämlich gegenüber den grenzübergreifenden Geschäftsbeziehungen kritisch eingestellt (Lehmann u. a. 2004). Dabei verweisen die Unzufriedenen auf die schlechte Zahlungsmoral, den kontinuierlichen Preisanstieg sowie die schlechte bzw. schwankende Qualität der Leistungen in der Tschechischen Republik. Außerdem sind die Probleme nicht zu unterschätzen, mit denen die kooperationswilligen Betriebe im Regierungsbezirk Chemnitz laut Studie der IHK Südwestsachsen u. a. (2004) konfrontiert werden. Hierunter fallen vor allem Unzulänglichkeiten in Bezug auf die Grenzformalitäten und die Verkehrsanbindung sowie generell bürokratische Hemmnisse.

Derartige Gesichtspunkte prägen das Meinungsbild solcher Betriebe, die bislang keine Geschäftsbeziehungen mit tschechischen Partnern aufgenommen haben. Bezogen auf

die in den Grenzkreisen Südwestsachsens befragten Unternehmer sind hierfür laut Studie der TU Chemnitz die sprachlichen Probleme, deren unzureichende Finanzmittelausstattung, deren momentanes Desinteresse, die unzureichende Fachkompetenz bzw. Unzuverlässigkeiten der potenziellen Partner auf der tschechischen Seite, mangelnde Gelegenheit zur Kooperation sowie deren begrenzte Produktionsmöglichkeiten und fehlender Absatzmarkt verantwortlich.

Trotz der oben skizzierten Vorteile der grenzübergreifenden Zusammenarbeit werden daher die möglichen Folgen des EU-Beitritts der Tschechischen Republik für die wirtschaftliche Entwicklung des Heimatstandorts – zumindest vorübergehend – eher skeptisch beurteilt. Drei Viertel der in den südwestsächsischen Grenzkreisen ansässigen Unternehmer stimmen den Übergangsregelungen der Europäischen Kommission zu, um sich für einen Zeitraum bis zu sieben Jahren gegenüber etwaiger Konkurrenz aus Tschechien und anderen MOE-Staaten abzuschotten. Jeweils rd. zwei Drittel befürchten eine steigende Zahl tschechischer Zuwanderer bzw. Arbeitspendler. 86 % der Befragten sprechen sich gegen eine überdurchschnittliche EU-Förderung der MOE-Länder aus, wie es die Europäische Kommission ab 2007 vorsieht.

6 Zur grenzüberschreitenden Migration von Zuwanderern und Pendlern aus den MOE-Staaten

Im Vorfeld der EU-Osterweiterung hat es in Deutschland und Österreich – insbesondere in deren Grenzregionen – nachhaltige Befürchtungen gegeben, dass es nach dem 1. Mai 2004 zu einer plötzlichen Einwanderungswelle von Migranten und Firmen aus den MOE-Staaten kommen könnte. Während die einheimische Bevölkerung dadurch eine Erhöhung der Arbeitslosenquote befürchtete, sahen vor allem kleinere Betriebe eine erhebliche Verstärkung des Konkurrenzdruckes durch preisgünstigere ausländische Dienstleister auf sich zukommen. Mit der Einführung von Übergangsregelungen hat die Europäische Kommission diesen Bedenken zunächst einmal Rechnung getragen und dafür gesorgt, dass sich insbesondere die im Grenzraum lebenden Einwohner und Unternehmer kontinuierlich auf die neue Situation vorbereiten können. Das heißt, dass die Niederlassung der oben genannten Gruppen für einen Zeitraum von maximal sieben Jahren reguliert wird. Beispielsweise können arbeitswillige Zuwanderer nur dann eine Arbeitsstelle in Deutschland besetzen, wenn kein qualifizierter einheimischer Arbeitnehmer vorhanden ist. Gleichermäßen werden solche unternehmerischen Aktivitäten aus den MOE-Staaten eingeschränkt (z.B. Bau- und Reinigungsgewerbe), die in Deutschland und Österreich ihre Dienstleistungen anbieten wollen und unter Umständen den heimischen Betrieben erhebliche Konkurrenz verursachen würden.

Allerdings werden diese Restriktionen durchaus auch kritisch hinterfragt: einerseits durch die wirtschaftlichen Entscheidungsträger in den Beitrittsländern, andererseits durch liberal eingestellte Ökonomen. Letztere plädieren dafür, dass sich der Markt selbst regulieren und ohne staatliche Eingriffe am besten funktionieren würde. Für die Unternehmen selbst ergibt sich schließlich die Aufgabe, dass diese fortan einem verstärkten Wettbewerb unterliegen und zukünftig einem massiven Druck zu mehr Innovation und Effizienz sowie dem Auffinden spezifischer Marktnischen ausgesetzt sind. Erst dadurch könnte es gesamtwirtschaftlich gesehen zu besseren Marktergebnissen (Beschäftigung, Umsatz, Einkommen usw.) kommen.

Angesichts dieser Problemstellung haben Prognosen an Bedeutung gewonnen, die verlässliche Voraussagen über die vermeintliche Migration erwerbsfähiger Zuwanderer und Arbeitspendler aus den MOE-Staaten nach Deutschland treffen. Die dabei ermittel-

ten Forschungsergebnisse besagen einhellig, dass der Zustrom an Zuwanderern und Arbeitspendlern geringer ausfallen dürfte, als dies häufig angenommen wird. Verstärkt werden derartige Untersuchungen durch entsprechende Umfragen in den mittel- und osteuropäischen Herkunftsländern. Tschechische Analysen haben beispielsweise ergeben, dass die räumliche Mobilität der dortigen Arbeitnehmer verhältnismäßig gering sei. Dies würde vor allem daran liegen, dass der Wohlstand im eigenen Land kontinuierlich ansteige, dass qualifizierte Arbeitskräfte von einheimischen Unternehmen gesucht würden, dass die Identifizierung der Erwerbstätigen mit ihrem Heimatraum stark ausgeprägt und der Pendlerradius ziemlich eingeschränkt sei (vgl. Dokoupil; Jeřábek 2003).

In Sachsen wird davon ausgegangen, dass dieses Bundesland innerhalb von 15 Jahren von maximal 100.000 Zuwanderern aus den MOE-Staaten aufgesucht werden könnte (Gerstenberger u. a. 2004: 178); allerdings nur dann, wenn das dortige Wirtschaftswachstum nicht höher wäre als in Deutschland (Tab. 3). Gehen wir dagegen von einer – durchaus realistischen – durchschnittlichen Wachstumsdifferenz von zwei Prozentpunkten zu Gunsten der potenziellen Herkunftsländer aus, dann ergäbe sich lediglich eine Zahl von 78.800 Zuwanderern aus den Beitrittsstaaten, die in Sachsen arbeiten und wohnen würden. Davon wiederum kämen 55 % aus Polen, 18 % aus Tschechien sowie 16 % aus Ungarn.

Tab. 3: Prognostizierte Zahl der Zuwanderer aus den MOE-Staaten nach Sachsen (in 1.000)*

Herkunftsland	Jahre nach dem EU-Beitritt			
	0	5	10	15
Baltische Staaten	0,4	2,6	4,1	4,9
Polen	7,3	22,6	35,9	43,1
Slowakei	0,6	2,4	3,6	4,1
Slowenien	0,0	0,1	0,1	0,1
Tschechien	2,2	9,0	12,6	14,0
Ungarn	3,1	8,3	11,2	12,4
Insgesamt	13,6	45,0	67,4	78,7

* Wirtschaftswachstum von 2 Prozentpunkten in den MOE-Staaten

Quelle: Gerstenberger u. a. 2003: 178

Innerhalb Sachsens dürften sich die MOE-Migranten primär in den Regierungsbezirken Dresden und Leipzig konzentrieren, obwohl sie voraussichtlich auch dort nur einen Anteil von weniger als 3 % an der Gesamtbevölkerung erreichen würden. Dabei ist festzuhalten, dass anscheinend vorrangig die städtisch geprägten Gebiete und besonders die Großstädte mit ihrer überdurchschnittlich hohen Wirtschaftskraft aufgesucht werden dürften. Dort sind am ehesten Arbeitsplätze zu finden, ebenso wie das Lebensumfeld für ausländische Mitbürger günstiger erscheint als im Ländlichen Raum. Das bedeutet gleichermaßen, dass in Sachsen die unmittelbar an der Grenze zu Tschechien gelegenen Regionen eine geringere Anziehungskraft besitzen als die Verdichtungsgebiete und da-

durch weder positiv (Bevölkerungszuwanderung) noch negativ (Konkurrenz durch ausländische Arbeitskräfte) betroffen sein dürften.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei den erwarteten Pendlerzahlen ab (Tab.4). Bis 2015 wird für Sachsen insgesamt mit etwa 33.000 tschechischen und polnischen Einpendlern gerechnet (Gerstenberger u. a. 2004: 187). Diese würden ihren Arbeitsplatz vorrangig in den Regierungsbezirken Dresden und Chemnitz aufsuchen, während die im Regierungsbezirk Leipzig gelegenen Arbeitsstandorte nur sekundär von Bedeutung wären. Allerdings spielen die sächsischen Oberzentren wahrscheinlich auch in diesem Zusammenhang eine größere Rolle als die anderen Raumtypen. In diesem Falle handelt es sich um die Städte Dresden, Chemnitz, Leipzig und Zwickau. Trotzdem würde der Anteil der tschechischen und polnischen Einpendler lediglich bei bis zu 1 % der in der jeweiligen Zielregion lebenden Bevölkerung liegen. Abgesehen davon, dass die Zahl der tschechischen und polnischen Einpendler ebenfalls keinen überdurchschnittlich hohen Wert erreichen würde, hätte die Grenznahe dabei einen höheren Stellenwert als bei den Zuwanderern.

Tab. 4: Pendlerpotenzial aus dem tschechischen und polnischen Grenzraum in sächsische Raumordnungsregionen und Großstädte für das Jahr 2015

Raumordnungsregion	Bevölkerung (in 1.000)		Distanz zur Grenze (in km)		Pendler	
	Ziel-region	Her-kunfts-region	Ziel-region	Her-kunfts-region	absolut	in % der Bevölkerung der Zielregion
Westsachsen davon: Stadt Leipzig	1.003 436	2.508 2.508	130 130	84 84	4.284 2.008	0,4 0,5
Oberes Elbtal/Osterz- gebirge davon: Stadt Dresden	986 475	2.508 2.508	44 44	84 84	8.231 4.234	0,8 0,9
Oberlausitz/Nieder- schlesien	594	2.530	0	84	9.041	1,5
Chemnitz-Erzgebirge davon: Stadt Chemnitz	878 226	2.508 2.508	42 42	84 84	7.557 2.201	0,9 1,0
Südwestsachsen davon: Stadt Zwickau	599 88	1.485 1.485	57 57	60 60	3.817 668	0,6 0,8
Sachsen insgesamt	4.060				32.930	0,8

Quelle: Gerstenberger u. a. 2003: 189

7 Beurteilung der aktuellen regionalökonomischen Entwicklung und Ausblick

In den letzten Jahren war die Wirtschaft im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet einem enormen Wandel unterworfen. Dies ist zunächst einmal auf die umfangreichen Transformationsprozesse in der Nachwendezeit zurückzuführen, wodurch im sächsischen Teil des Untersuchungsgebietes – vor allem nach den konsequent betriebenen Privatisierungsmaßnahmen – eine moderne, marktorientierte Wirtschaftsstruktur entstanden ist. Auf der tschechischen Seite haben derartige Veränderungen später und verhaltener eingesetzt und sind – nicht zuletzt angesichts einer länger anhaltenden Persistenz altindustrialisierter Raummuster – noch voll im Gange.

Trotz dieser Unterschiede lassen sich in Bezug auf die dominierenden Industriebranchen gewisse Ähnlichkeiten feststellen, wobei der tertiäre Wirtschaftssektor in Nordwestböhmen weniger stark ausgeprägt ist als auf der sächsischen Seite der Grenze. Dort unterhalten etwa 60 % der Unternehmer Geschäftsbeziehungen zu ausländischen Partnern insbesondere in Tschechien, um sowohl ihre Produktionskosten zu reduzieren als auch langfristig neue Absatzmärkte zu erschließen. Dabei sind die meisten betrieblichen Kooperationen bereits vor der formellen EU-Osterweiterung entstanden, so dass der EU-Beitritt der MOE-Staaten nur noch eine formale Angelegenheit darstellt. Ebenso ist anzumerken, dass die grenzübergreifende Zusammenarbeit in der Regel „lautlos“ erfolgt und in der Öffentlichkeit meistens nicht erörtert wird bzw. manchmal gar nicht bekannt ist.

Diejenigen sächsischen Unternehmer, die mit tschechischen Partnern kooperieren, beurteilen ihre grenzübergreifenden Geschäftsbeziehungen überwiegend positiv. Was die negativen Begleiterscheinungen betrifft, so könnten diese in der Folge der EU-Osterweiterung ausgeräumt oder zumindest minimiert werden. Außerdem werden von den Befragten infrastrukturelle Defizite im weiteren Sinne genannt, die in Zukunft gezielt beseitigt werden sollten. Hierzu gehören vorrangig die ungünstigen Verkehrsverbindungen, die unzureichenden Sprachkenntnisse und fehlende Informationen über das Nachbarland (z.B. Rechtssystem, Wirtschaftsförderung). Daher erscheint eine umfangreiche und differenzierte Unterstützung kooperationswilliger sächsischer Unternehmer unerlässlich, um zukunftssträchtige Synergieeffekte zu schaffen und auf diese Weise einen Beitrag zur wirtschaftlichen Sicherung der einheimischen Betriebe zu leisten. In diesem Zusammenhang werden die sächsisch-tschechischen Kontaktstellen der Industrie- und Handelskammern Chemnitz und Dresden als vorbildliche Einrichtungen angesehen, um diesem Ziel näher zu kommen.

Noch positiver als auf Seiten der in den sächsischen Grenzregionen lebenden Bevölkerung wird der EU-Beitritt Tschechiens aus Sicht der dortigen Unternehmer beurteilt. Bei dieser überwiegend positiven Einschätzung spielen nicht nur wirtschaftsorientierte, sondern teilweise auch gesamtgesellschaftliche Aspekte eine Rolle. Demgegenüber basieren kritische Äußerungen der befragten Unternehmer gegenüber der EU-Osterweiterung mehrheitlich auf ökonomisch motivierten Vorbehalten. Dennoch scheinen die sächsischen Betriebe auf dem besten Weg zu sein, von der grenzübergreifenden betrieblichen Zusammenarbeit zu profitieren. Dies jedenfalls besagen deren Aussagen zu den vorläufigen Ergebnissen ihrer Kooperation mit tschechischen Geschäftspartnern und zu den in der Zukunft geplanten betrieblichen Aktivitäten über die Grenze hinweg. Davon dürften allerdings die größeren Unternehmen mit einem städtisch geprägten Umfeld in stärkerem Maße profitieren als kleine, im Ländlichen Raum gelegene Betriebe.

Laut den Prognosen renommierter deutscher und tschechischer Forschungsinstitute scheinen in den nächsten 15 Jahren weitaus weniger Zuwanderer aus den MOE-Staaten einen Arbeitsplatz in der Bundesrepublik bzw. in Sachsen zu suchen, als das gemeinhin vermutet wird. Allerdings handelt es sich bei derartigen Berechnungen lediglich um eine, wenn auch durchaus sorgfältig begründete Vorausschau. Dennoch werden erst die Fakten zeigen, wie die Realität tatsächlich aussieht. Unter Umständen dämpfen im Moment die in Kraft getretenen Übergangsregelungen die Euphorie der Zuwanderungswilligen, sich über die Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland konkrete Gedanken zu machen. Arbeitsbedingte Einwanderungen dürften sich außerdem nach der jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklung in den Herkunftsländern richten: je besser diese dort ist, desto geringer wird der Zustrom an Erwerbstätigen aus den MOE-Staaten ausfallen.

Ein anderer Gesichtspunkt ist der, dass die Bundesrepublik bzw. Sachsen ausländische Zuwanderer benötigt, um den anhaltenden Bevölkerungsrückgang zumindest teilweise zu minimieren. Dies hätte den Vorteil, dass jüngere Migranten – bei denen die Geburtenrate in der Regel höher ist als in Deutschland – einen positiven Beitrag zum BIP, zum Sozialsystem, zur infrastrukturellen Auslastung usw. leisten würden. Ebenso werden von einigen Unternehmen bestimmte Fachkräfte gesucht, die am heimischen Arbeitsmarkt nicht vorhanden sind. Allerdings müssen derartige Fragen auf der politischen Ebene eindeutig geklärt werden und in der bundesdeutschen Gesellschaft breiten Konsens finden, was jedoch derzeit nicht eindeutig absehbar ist.

Im Übrigen ergibt sich eine neue Herausforderung dadurch, dass die EU-Förderpolitik ab 2007 neu geordnet werden soll. Während die EU-Beitrittsstaaten künftig am stärksten unterstützt werden dürften, werden die restlichen Regionen mit Sicherheit weniger Subventionen erhalten. Dadurch könnte es in Ostdeutschland zu einem differenzierten Einsatz europäischer Fördergelder kommen. Bezogen auf Sachsen ist damit zu rechnen, dass die wirtschaftlichen Aktivitäten (z. B. Betriebsansiedlungen, Infrastrukturverbesserung) im Regierungsbezirk Chemnitz – angesichts eines BIP unter 75 % des EU-Durchschnittswertes (vgl. Europäische Kommission 2004: 5) – in Zukunft höher subventioniert werden als diejenigen in den Regierungsbezirken Dresden und Leipzig (BIP über 75 %). Da die wirtschaftliche Entwicklung speziell im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet nach wie vor schwach ausgeprägt ist, erscheint es geboten, dass diese Räume auch in Zukunft angemessen gefördert werden. Während deren regionalökonomisches Potenzial zwar das der MOE-Länder in der Regel übertrifft, liegt es im nationalen Vergleich noch immer deutlich unter dem Bundesdurchschnitt.

Damit sollten Maßnahmen einhergehen, die die wirtschaftlichen Belange zusätzlich beeinflussen könnten. Hierunter fallen beispielsweise das noch effektivere Zusammenwirken von Landesentwicklung und Euroregionen (Könönen 2004) und die Verfügbarkeit zusätzlicher EU-Programme (z. B. PRINCE). Darüber hinaus gibt es weitere Einrichtungen wie IDOR (www.idor.org), die meistens mit INTERREG-Geldern finanziert werden und sich die Aufgabe gestellt haben, einen Beitrag zur Verbesserung der grenzübergreifenden Kooperation zu leisten. Allerdings ist bei allen diesen Aktivitäten zu berücksichtigen, dass stets eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten ist. Alleine um die Akquirierung einer Vielzahl drittmittelfinanzierter Projekte mit begrenzter Laufzeit darf es dabei nicht gehen, sonst laufen derartige Vorhaben Gefahr, zwar zusätzliche bzw. laufende Kosten zu verursachen, aber dabei die Grundsätze einer auf Dauer angelegten Zusammenarbeit über die Grenze hinweg zu vernachlässigen.

Was die zukünftigen Chancen der wirtschaftlichen Entwicklung im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet betrifft, so zeichnet sich kein eindeutiger Trend ab. Einerseits haben die entlang der tschechischen Grenze angesiedelten sächsischen Betriebe relativ

spät begonnen, sich aktiv auf die EU-Osterweiterung vorzubereiten. Dies dürfte vorrangig darauf zurückzuführen sein, dass es sich bei diesen mehrheitlich um kleine und mittlere Unternehmen handelt, die meistens über nur wenige Beschäftigte und geringe auslandsbezogene Managementenerfahrung verfügen. Andererseits ist die Einstellung der hierzu befragten Unternehmer überwiegend positiv, ebenso wie deren Aktivitäten im unmittelbaren Vorfeld des EU-Beitritts Tschechiens erheblich angestiegen sind. Dadurch zeichnet sich ab, dass die grenzübergreifende Zusammenarbeit der sächsischen Betriebe mit Partnern aus Tschechien und anderen MOE-Staaten sukzessive zur Selbstverständlichkeit werden dürfte. Dabei wird es voraussichtlich – insbesondere in den kommenden Jahren – sowohl positive als auch negative Erfahrungen geben, die jeweils im Rahmen spezifischer Unternehmensstrategien gelöst werden müssen. Zudem sollten flankierende Maßnahmen einsetzen, die den Betrieben helfen, ihre Unternehmensziele erfolgreich zu realisieren. Hierunter fallen vor allem eine weitere Verbesserung der Verkehrsanbindung, das Angebot eines breiten Spektrums an Beratungsleistungen zur Findung ausländischer Partner und zur optimalen Kommunikation mit diesen, mannigfaltige Unterstützung durch Experten der Wirtschaftsförderung, die Schaffung nachhaltiger Transparenz in Bezug auf Fördermöglichkeiten usw.

Abschließend sei auf Aspekte der grenzübergreifenden Kooperation verwiesen, die die wirtschaftliche Entwicklung nicht oder nur randlich zu betreffen scheinen. Dabei handelt es sich um eine deutlich voneinander unterscheidbare Mentalität, die die Bevölkerung jeweils prägt. Am Beispiel des deutsch-tschechischen Grenzraumes lassen sich derartige Kulturunterschiede eindeutig belegen (Schroll-Machl; Nový 2000). Allerdings wirken sich diese nicht nur auf die soziokulturellen Interaktionen, sondern gleichermaßen auf die grenzübergreifende Kommunikation volks- (z.B. Wirtschaftspolitiker) und betriebswirtschaftlicher Entscheidungsträger (z.B. Unternehmer) aus. Das bedeutet, dass es in Zukunft gilt, sowohl die ökonomische Zusammenarbeit im engeren Sinne zu intensivieren als auch sämtliche damit einher gehende harte (z.B. Infrastrukturausbau) und vor allem auch weiche Begleitmaßnahmen (z.B. Sprachkenntnisse) erheblich zu verbessern.

Als Fazit ist festzuhalten, dass sich im Hinblick auf die Einschätzungen, Handlungsbedarfe und Aktivitäten der wirtschaftlichen Struktur und Entwicklung im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet aus der unternehmerischen Perspektive ein differenziertes Bild ergibt. Eindeutig positive Erwartungen herrschen eher auf Seiten der größeren Betriebe vor, die bereits seit geraumer Zeit über Unternehmenskooperationen mit Partnern aus den EU-Beitrittsländern verfügen. Dagegen scheint sich die Mehrheit der sächsischen KMU aktuell damit zu beschäftigen, unternehmerische Kontakte über die deutsch-tschechische Grenze hinweg zu knüpfen bzw. auszubauen. Die noch zu konstatierenden Friktionen (z.B. fehlende wechselseitige Informationen, Sprachbarrieren) müssten durch vermehrte Begleitmaßnahmen (des Staates, der Kommunen, von Verbänden u. ä.) beseitigt werden, woran sich u. a. auch die Raumplanung und Wirtschaftsförderung intensiv beteiligen sollten.

Literatur

- Buschmann, B.; Golembiewski, W. (2003): Kooperationen im Handwerk mit Blick auf die EU-Osterweiterung. ifm Mannheim (Hrsg.): Grüne Reihe Nr. 55. Mannheim.
- Dokoupil, J.; Jeřábek, M. (2003): Arbeitsmarkt und Migration im tschechisch-deutschen Grenzraum. In: Neuss, B. u. a. (Hrsg.): Die MOE-Staaten vor dem EU-Beitritt – Chancen und Probleme aus politik- und regionalwissenschaftlicher Sicht. Occasional Papers Nr. 27, S. 26-47. Tübingen.
- DZ Bank AG (Hrsg.) (2003): Mittelstand im Mittelpunkt Herbst/Winter 2003. Sonderthema: EU-Osterweiterung. Frankfurt am Main.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2004): Eine Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz – Wettbewerbsfähigkeit – Kooperation. Luxemburg
- Gerstenberger, W. u. a. (2003): Analyse der Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Sachsen, unveröffentlichtes Gutachten des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Dresden.
- Havlíček, T. (2004): Der tschechisch-deutsche Grenzraum nach der EU-Osterweiterung. In: geographische revue, H. 1, S. 16-25.
- Heimpold, G. (2003): Zur Ausstattung der deutschen Regionen entlang der Grenze zu Polen mit wichtigen Wachstumsfaktoren. In: Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Wirtschaft und Wandel, H. 7, S. 215-221.
- Industrie- und Handelskammer Dresden (Hrsg.) (2003): Die EU-Erweiterung 2004 aus Sicht der Wirtschaft im Kammerbezirk Dresden, in Nordböhmen (Tschechien) und Niederschlesien (Polen). Ergebnisse einer Unternehmensbefragung im Frühjahr 2003. Dresden.
- Industrie- und Handelskammer Südwestsachsen, tschechien-kontakt sowie TU Bergakademie Freiberg (Hrsg.) (2004): Sächsisch-Tschechische Wirtschaftskooperationen. Unternehmensbefragung der TU Bergakademie Freiberg in Zusammenarbeit mit der IHK Südwestsachsen. Chemnitz/Plauen/Freiberg.
- Jurczek, P. (1997): Einschätzung der Entwicklung und Zusammenarbeit im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet. Eine Beurteilung durch Bewohner der Euroregionen Egreensis und Erzgebirge. Kommunal- und regionalwissenschaftliche Arbeiten, H. 29. Chemnitz.
- Jurczek, P. (2003): Rezeption der grenzüberschreitenden Entwicklung und Zusammenarbeit im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet. Kommunal- und regionalwissenschaftliche Arbeiten online Nr. 6. Chemnitz.
- Könönen, A. (2004): Das Zusammenwirken von Landesentwicklung und Euroregionen im deutsch-tschechischen Grenzraum. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung Bd. 17. Augsburg/Kaiserslautern.
- Krätke, S. u. a. (1997): Regionen im Umbruch. Probleme der Regionalentwicklung an den Grenzen zwischen „Ost“ und „West“. Frankfurt/New York.
- Lehmann, Y. u. a. (2004): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Wirtschaft in Südwestsachsen am Beispiel der Tschechischen Republik, unveröffentlichte sozial- und wirtschaftsgeographische Projektarbeit an der TU Chemnitz.
- Leick, B. (2002): Die potentiellen Auswirkungen des EU-Beitritts der Tschechischen Republik auf die Grenzregionen Südwestsachsens, unveröffentlichte Diplomarbeit an der TU Bergakademie Freiberg.
- Müller, B. u. a. (1999): Sächsisch-Tschechisches Entwicklungskonzept für INTERREG III/Phare CBC. Dresden/Prag.
- Schroll-Machl, S.; Nový, I. (2000): Perfekt geplant oder genial improvisiert? Kulturunterschiede in der deutsch-tschechischen Zusammenarbeit. München/Mering.
- Trunzer, H.F. (2003): Die EU-Erweiterung – Herausforderungen für die gewerbliche Wirtschaft in den Grenzregionen. In: J. Maier (Hrsg.): Die EU-Osterweiterung auf die Tschechische Republik und ihre möglichen Auswirkungen auf das bayerische Grenzland. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 302, S. 38-44. Hannover.

Sabine Zillmer

Perspektiven der EU-Förderung in den neuen Mitgliedsländern und Ostdeutschland auf der Grundlage der regionalen Humankapitalausstattung¹

- 1 Einleitung
- 2 Theoretischer Hintergrund
- 3 Methodischer Überblick
 - 3.1 Potenzialanalyse
 - 3.2 Ansätze für die Politik- und Wirkungsanalyse
- 4 Zwischenergebnisse der Potenzial- und Politikanalyse
 - 4.1 Ergebnisse der Potenzialanalyse am Beispiel des Arbeitsmarktpotenzials
 - 4.2 Ergebnisse der Politikanalyse – Regionale Verteilung von Vorbeitrittshilfen
 - 4.3 Verhältnis zwischen räumlicher Potenzialverteilung und EU-Interventionen am Beispiel des Arbeitsmarktpotenzials
- 5 Schlussfolgerungen
- Literatur

1 Einleitung

Die EU-Förderung, insbesondere im Rahmen der Strukturfonds nicht nur in der alten EU 15 – und damit in Ostdeutschland –, sondern auch in den neuen Mitgliedsländern sowie verbleibenden Kandidatenländern, basiert auf ausgeprägten inter- und intraregionalen Disparitäten innerhalb der und zwischen den verschiedenen Ländern. Diese Disparitäten sind nicht nur anhand unterschiedlicher BIP-Niveaus sichtbar, vielmehr können sie auch anhand anderer sozio-ökonomischer Daten, wie beispielsweise des Humankapitals, der regionalen Erreichbarkeit etc., verdeutlicht werden. Derartige Entwicklungen widersprechen somit der Kohäsionszielsetzung der Europäischen Kommission, wie sie beispielsweise im EUREK formuliert ist (European Commission 1999: 10 f.).

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des EU-Beitritts von 10 ehemaligen Kandidatenländern im Mai 2004 erscheint die Untersuchung der Entwicklungspotenziale dieser, aber auch anderer europäischer Regionen mit Entwicklungsdefiziten, wie in großen Teilen Ostdeutschlands, von besonderer Bedeutung. So kann mittels einer solchen Untersuchung aufgezeigt werden, welche Potenziale tendenziell zur Realisierung der EUREK-Ziele in einer jeden Region beitragen könnten und in welchen Bereichen Engpässe für die weitere sozio-ökonomische Entwicklung bestehen. Gleichzeitig müssen die entspre-

¹ Die vorliegende Untersuchung basiert auf Zwischenergebnissen des ESPON Projekts 2.2.2 mit dem Kurztitel „Pre-accession Aid Impact Analysis“, welches unter der Leitung des IRS durchgeführt und von der Europäischen Kommission im Rahmen des ESPON 2006 Programms aus der INTERREG-Initiative finanziert wird. Die Ergebnisse geben nicht unbedingt die Meinung des Monitoring Committees des ESPON-Programms wider.

chenden bisherigen EU-Interventionen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Entwicklung von Potenzialen und sozio-ökonomischen Charakteristika analysiert werden, um auf diese Weise Rückschlüsse bezüglich der zukünftigen Politikgestaltung ziehen zu können. Somit zieht sich die Relation zwischen regionaler Potenzialausstattung und der Wirkungsanalyse entsprechender Politikintervention, in Form von Vorbeitrittshilfen, durch diesen Beitrag und stellt damit auch die Verbindung zwischen theoretischen Überlegungen und empirischen Befunden dar.

Um dieser Zielsetzung des vorliegenden Beitrags gerecht zu werden, wird nach jeweils einem kurzem theoretischen und methodischen Diskurs, welcher den Rahmen für die nachfolgend dargestellten Ergebnisse aufzeigt, beispielhaft auf die räumliche Potenzialverteilung in den neuen Mitgliedsländern und Ostdeutschland eingegangen. Da das ESPON-Projekt, auf dem diese Ergebnisse basieren, die Wirkungen der Maßnahmen im Rahmen von PHARE- und Vorbeitrittshilfenprogrammen untersucht, beschränkt sich die Darstellung der Politikanalyse auf die neuen Mitgliedsländer sowie Bulgarien und Rumänien. Um jedoch auch Schlussfolgerungen für Ostdeutschland entwickeln zu können, werden ergänzend Ergebnisse aus einem anderen Projekt (ESPON_Projekt 2.2.1 „Territorial Effects of Structural Funds“), welches die Wirkungen der Strukturfonds analysiert, berücksichtigt. Diese Vorgehensweise erlaubt somit den Ansatz eines Vergleichs der Wirkungsanalyse von EU-Interventionen in Ostdeutschland und den anderen Transformationsländern in Europa.

2 Theoretischer Hintergrund

Die vorliegenden Analysen stehen in engem Bezug zu verschiedenen Ansätzen der Erklärung von Disparitäten. Zwei gegensätzliche, diese theoretische Debatte dominierende Ansätze sollen deshalb im Folgenden kurz diskutiert werden, bevor die eigentliche Analyse dargestellt wird. Diese Ansätze sind zum einen die neoklassische Handelstheorie, welche konvergierende Entwicklungen durch räumliche Spezialisierung annimmt, und zum anderen die ‚Neue Ökonomische Geographie‘, die wachsende Disparitäten als Ergebnis eines kumulativen Prozesses versteht.

Entsprechend der neoklassischen Theorie entstehen räumliche Spezialisierungen als Ergebnisse unterschiedlicher Faktorausstattungen, welche sich in regional unterschiedlichen relativen Preisen niederschlagen und damit Handel zwischen Regionen bzw. Ländern erzeugen. Durch den Handel wiederum nähern sich die Preise der gehandelten Güter in den Handelsregionen einander an. In diesem Modell nutzt jede Region alle ihre Produktionsfaktoren, wodurch Vollbeschäftigung aller Produktionsfaktoren entsteht (Kenen 1989: 51-67). Tatsächlich ist der inter-industrielle Handel zwischen den neuen Mitgliedsländern und Kandidatenländern der EU sowie zwischen diesen Ländern und der EU 15 im letzten Jahrzehnt stark angestiegen (Economic Commission for Europe 2003: 79-85), wodurch sich entsprechend der neoklassischen Theorie räumliche Kohäsion innerhalb und zwischen diesen Ländern einstellen müsste. Jedoch basiert diese Theorie auf einer Reihe von Annahmen, wie z.B. vollkommener Märkte, die insbesondere in den zu untersuchenden Ländern in Frage zu stellen sind. Dadurch können die realen Wirkungen aufgrund des intensivierten Handels von den theoretisch erwarteten deutlich abweichen, was unter anderem auf eine eingeschränkte Mobilität von Produktionsfaktoren zurückzuführen ist.

Im Gegensatz dazu basiert die ‚Neue Ökonomische Geographie‘ auf der Integration von Handels- und Standorttheorien. In diesen Modellen werden unvollkommene Märkte, externe Effekte und Skaleneffekte zugelassen. Nach Krugman wird damit eine wertvolle Erweiterung nicht nur zur Diskussion des internationalen, sondern auch des inter-

regionalen Handels, welcher von industriellen Standorten abhängig ist, geleistet. Darüber hinaus lassen sich in einem ökonomisch und politisch zunehmend integrierten Raum wie dem der EU interregionaler und internationaler Handel zunehmend schwieriger trennen. (Bathelt; Glückler 2002: 79)

In diesen Modellen von Krugman kann es aufgrund von anfänglichen Ungleichgewichten zu wachsenden Disparitäten kommen, wobei sich Investitionen in den am weitesten entwickelten Regionen konzentrieren und der Produktionsfaktor Arbeit durch seine Mobilität in die Regionen mit dem höchsten Entwicklungspotenzial wandert (zu entsprechenden konvergierenden Entwicklungen siehe Molle 2001: 396). Dementsprechend impliziert die Mobilität von Kapital und Arbeit aufgrund existierender Disparitäten zunehmende Divergenzen (Roos 2003: 86). Diese schlagen sich wiederum in unterschiedlichen räumlichen – ökonomisch relevanten – Charakteristika nieder, welche die regionalen Entwicklungspotenziale beeinflussen.

Insbesondere für den Raum der erweiterten EU25 bzw. EU27 scheinen sich besonders ausgeprägte Entwicklungsengpässe, welche zunehmende Divergenzen implizieren, abzuzeichnen. Dies ist zum einen den besonders limitierten Finanzressourcen in den neuen Mitgliedsländern und Kandidatenländern zuzuschreiben, wodurch in diesen Ländern relativ geringe bzw. keine räumlichen Umverteilungsmaßnahmen vorgenommen werden können. Zum anderen können in diesen Ländern – noch weniger als beispielsweise in der EU15 – vollkommene Märkte angenommen werden, wodurch die Argumentation sich verstärkender Ungleichgewichte mit zunehmender Agglomeration und Konzentration der ‚Neuen Ökonomischen Geographie‘ zusätzliches Gewicht erhält. Dadurch entstehen regional konzentrierte Potenzialausstattungen in Agglomerationen, welche stark von denen in benachteiligten Regionen abweichen. Vor allem unter solchen Bedingungen erscheinen die EU-Maßnahmen, welche auf Kohäsion abzielen, für die erweiterte EU von noch größerer Bedeutung zu sein als für die alte EU15.

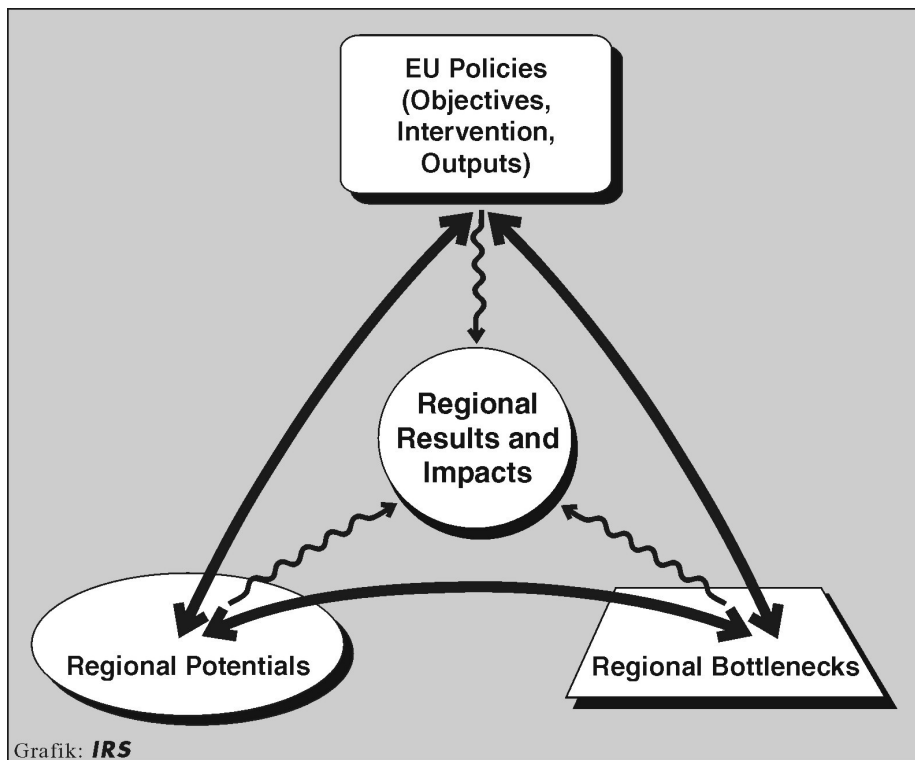
3 Methodischer Überblick

Um der Vielzahl verschiedenartiger Maßnahmen, die zum Teil sehr unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen, gerecht zu werden, kann eine entsprechende raumorientierte Evaluierung nur erfolgen, indem sowohl *qualitative* als auch *quantitative* Aspekte der räumlichen Wirkung Berücksichtigung finden. Dabei erfolgen die Analysen auf der Basis einer doppelten Datenstruktur, die neben den zu untersuchenden Politikdaten auch auf Daten und Informationen zu den angesprochenen Potenzialen zurückgreift und insbesondere die Politiken in Beziehung zu den Potenzialen setzt. Analog zu dieser Daten- und Analysestruktur lassen sich die methodischen Ansätze zwischen der Potenzial- und Politikanalyse differenzieren.

3.1 Potenzialanalyse

Im Rahmen der Potenzialanalyse wird die Ausstattung einer Region zu einem gegebenen Zeitpunkt mit verschiedenen Faktoren (z. B. an Humankapital, Infrastruktur, Institutionen) dargestellt, die für die Schaffung regionaler Wohlfahrt genutzt werden können. Ein Mangel an einzelnen oder mehreren Potenzialfaktoren stellt dementsprechend einen Engpass für die regionale Entwicklung dar (Thoss 1984: 21), zumindest wenn er nicht durch interregionalem Austausch oder Faktorwanderungen ausgeglichen werden kann.

Abb. 1: Interaktionsmodell der Faktoren zur Beeinflussung territorialer Wirkungen



Quelle: Kujath, Kunkel, Zillmer et al. 2003: 16

Mittels einer möglichst umfangreichen Nutzung der regionsindividuellen Charakteristika sollen vergleichbare Lebensbedingungen in verschiedenen Raumtypen geschaffen werden, wodurch zur räumlichen Kohäsion, einem zentralen EUREK-Ziel, beigetragen wird. Somit kann mittels eines gezielten Politikeinsatzes Einfluss auf die regionale Potenzialausstattung genommen werden, um auf diese Weise die Entwicklungschancen einer Region zu verbessern und damit die räumliche Kohäsion zwischen vorteilhaft ausgestatteten und benachteiligten Regionen zu unterstützen. Zusammenfassend wird in Abb. 1 dementsprechend der Zusammenhang zwischen Politikeinsatz und regionalen Charakteristika dargestellt. Dabei stehen bei der – weiter unten dargestellten – politischen Wirkungsanalyse die Phare-Programme und Vorbeitrittshilfen im Mittelpunkt.

Trotz möglicher (langfristiger) Faktorwanderungen, wie sie in den oben dargestellten Theorien erwartet werden, gibt es gerade in den neuen EU-Mitgliedsländern sowie den verbleibenden Kandidatenländern, aber auch in Ostdeutschland viele Regionen, in denen für die Bewertung politischer Maßnahmen zur Entwicklung von Politikempfehlungen auch die regionalen Potenziale entscheidend sein können. Letztlich bestimmen diese, inwieweit sich die Wirkungen politischer Interventionen überhaupt entfalten können und für die jeweilige Region adäquat sind. Dies kann anhand einer Fallstudie in einer ländlich geprägten peripheren Region Ungarns illustriert werden. Dort ist aufgrund von umfangreichen Modernisierungen die leistungsfähigste Telekommunikationsinfrastruktur des Landes verfügbar, sie wird jedoch wegen des Mangels an entsprechenden Nachfragern im Unternehmensbereich nicht genutzt (IRS et al. 2004: 140 ff.). Auch die Analysen von Alecke und Untiedt (2001: 43) haben für Ostdeutschland gezeigt, dass die Betrachtung der regionalen Potenzialausstattung für die Wirkungsanalyse entsprechender Politiken trägt (zur kritischen Würdigung siehe z.B. Brugger 1984, Peschel 1984 und Scharff 1993).

Insgesamt differenziert die vorliegende Analyse acht Gruppen von Potenzialfaktoren; auf eine von ihnen wird im Rahmen dieses Beitrags vertieft eingegangen. Dabei werden auch die spezifischen Charakteristika der zu analysierenden Länder berücksichtigt, in denen, nicht zuletzt aufgrund der ökonomischen und politischen Transformation seit Beginn der 1990er Jahre, beispielsweise institutionelle Bedingungen von besonderer Bedeutung sind. Neben diesen wird außerdem zwischen dem Arbeitsmarktpotenzial, der Kapitalverfügbarkeit, dem Innovationspotenzial, dem regionalen Marktpotenzial, der geographischen Lage – ausgedrückt im Erreichbarkeitspotenzial auf Basis der Infrastrukturausstattung – sowie dem Potenzial in Relation zur Umweltqualität unterschieden. Darüber hinaus werden, ebenfalls aufgrund der besonderen Situation der untersuchten mittel- und osteuropäischen Länder, zusätzlich Agglomerations- und Lokalisationsvorteile in Form der Sektorstruktur als Potenzialfaktor berücksichtigt. Dies lässt sich damit begründen, dass die Wirkungsanalyse der Politiken in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf einer gegebenen Sektorstruktur basiert, die auch die Einsatzmöglichkeiten der Arbeitskräfte beschreibt und damit das – schwerpunktmäßig dargestellte – Arbeitsmarktpotenzial ergänzt. Darüber hinaus gibt es verschiedene Maßnahmen innerhalb der Phare-Programme und Vorbeitrittshilfen, die gerade auf die Anpassung bzw. Modernisierung der regionalen Wirtschaftsstruktur abzielen (siehe zur Rolle des sektoralen Arbeitskräfteeinsatzes in Mittel- und Osteuropa z. B. Herz und Vogel 2003).

3.2 Ansätze für die Politik- und Wirkungsanalyse

Die zu analysierenden Politikdaten geben vor allem Aufschluss über die Allokation der EU-Funds für die Phare-Programme und Vorbeitrittshilfen hinsichtlich ihrer inhaltlichen und räumlichen Verwendung und werden nach unterschiedlichen Potenzialen, die sie primär ansprechen, unterschieden. Für die Wirkungsanalyse werden die Politiken in Beziehung zu den jeweiligen regionalen Potenzialen gesetzt, um vor allem das Verhältnis zwischen regionalem Politikeinsatz und Potenzialausstattung zu verdeutlichen. Ausgehend von diesem Verhältnis wird die räumliche Wirkungsanalyse durchgeführt. Diese Betrachtung lässt sich um eine qualitative Analyse der nationalen Regionalpolitiken ergänzen, da die zu evaluierenden EU-Maßnahmen, aufgrund bestehender Wechselbeziehungen und -wirkungen, nicht losgelöst vom entsprechenden nationalen Kontext untersucht werden können (weitergehende Analysen in IRS et al. 2004: 40 ff.).

Die zentrale räumliche ex-post-Wirkungsanalyse basiert zum einen auf umfangreichen quantitativen Datenanalysen, unter Einbeziehung von Korrelations- und Regressionsanalysen (zu den Methoden siehe in IRS et al. 2004: 1 ff. und Zillmer (im Erscheinen)), welche die Politikdaten in Beziehung zur Veränderung der Potenzialdaten setzen, und zum anderen auf qualitativen Analysen, in deren Rahmen Fallstudien in ausgewählten Regionen durchgeführt werden. Letztere ergänzen die quantitative Analyse insbesondere in Bezug auf jene Politiken und Potenziale, welche sich quantitativ nicht hinreichend analysieren lassen, wie beispielsweise Umweltschutzmaßnahmen und institutionelle Projekte. Darüber hinaus können sie auch zur Bewertung und Interpretation der quantitativen Ergebnisse, also zu deren Verifizierung bzw. Relativierung, herangezogen werden, indem sie beispielsweise auf Regionen mit besonderen Entwicklungspotenzialen oder -hemmnissen Bezug nehmen.

Ein weiteres Element der Analysen stellt die Entwicklung politikbezogener Typologien für den Raum der neuen Mitgliedsländer der EU sowie Bulgariens und Rumäniens dar. Diese stellen die räumlich spezifizierten Maßnahmen der Vorbeitrittshilfen in Relation zu der regionalen wirtschaftlichen Leistung bzw. deren Veränderung dar und ergänzen somit die Betrachtungen der quantitativen Wirkungsanalyse. Um diese Verände-

rung zu messen, wird eine Rangfolge der Regionen auf der Grundlage der Veränderung der regionalen Bruttoinlandsprodukte vorgenommen (siehe Typologieentwicklung in IRS et al. 2004: 122 ff.).

4 Zwischenergebnisse der Potenzial- und Politikanalyse

Um einen Überblick über die Zukunftsperspektiven der EU-Politik in Ostdeutschland im Verhältnis zu den osteuropäischen Nachbarländern zu bekommen, sollen diese Räume in den Mittelpunkt der weitergehenden Betrachtung gestellt werden. Dabei kann auf den ostdeutschen Raum hauptsächlich in Bezug auf die Potenzialanalyse eingegangen werden, da dort keine Vorbeitrittshilfen, sondern Strukturfonds alloziiert worden sind, welche im Vergleich verzerrend in der Politikanalyse erscheinen würden. Deshalb werden letztere in diesem Kapitel vernachlässigt und nur im Rahmen der Schlussfolgerungen ansatzweise berücksichtigt.

Sowohl Potenzial- als auch Politikanalyse können in diesem Rahmen nur beispielhaft vorgestellt werden. Dafür wird im Folgenden das Arbeitsmarktpotenzial herangezogen. Das potenzialanalytische Gesamtbild einer jeden Region ergibt sich jedoch erst aus der umfassenden Betrachtung aller Potenziale, welche in Kujath, Kunkel, Zillmer et al. (2003: 142 ff.) sowie in Relation zum jeweiligen Politikeinsatz in IRS et al. (2004: 91 ff.) dargestellt ist.

4.1 Ergebnisse der Potenzialanalyse am Beispiel des Arbeitsmarktpotenzials

Um die Regionstypen bzgl. ihrer unterschiedlichen Potenzialausstattung zu identifizieren, können die Potenzialindikatoren, welche das gleiche Potenzial hinsichtlich unterschiedlicher Ausprägungen beschreiben, einzeln oder kombiniert betrachtet werden. Im Folgenden werden beispielhaft potenzialanalytische Ergebnisse für das Arbeitsmarktpotenzial vorgestellt. Das regionale Arbeitsmarktpotenzial kann sowohl in Bezug auf seine quantitative als auch auf seine qualitative Ausprägung hin untersucht werden. Die quantitative Komponente lässt sich mittels der Dichte der auf dem Arbeitsmarkt aktiven Bevölkerung messen, während die qualitative Komponente beispielsweise mittels des Humankapitalindex nach Derenbach (2002) gemessen werden kann.

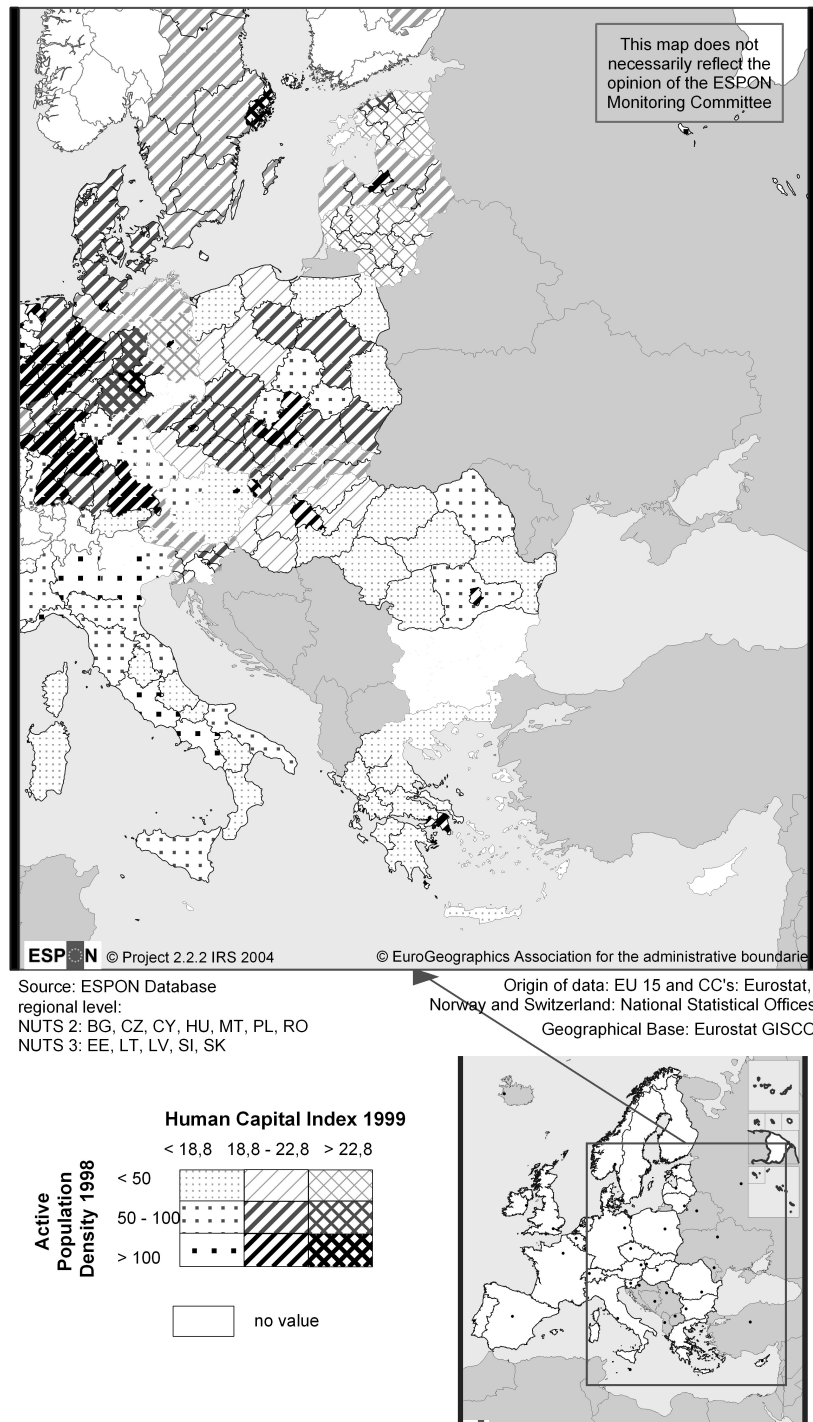
Insbesondere bei der Interpretation dieses Indexes sind jedoch einige Beschränkungen hinsichtlich seiner Aussagefähigkeit zu berücksichtigen. Auch bei ähnlicher Klassifikation in verschiedenen Ländern, indem beispielsweise die Anzahl der Schuljahre herangezogen wird, kann dieser Indikator nicht die unterschiedliche Qualität der Ausbildung berücksichtigen. Aber auch im Falle von vergleichbarer Ausbildungsqualität zwischen verschiedenen Ländern lässt dieser Indikator keine Aussage über die praktische Relevanz und Nutzbarkeit der Qualifikationen zu. Dies ist insbesondere in Bezug auf die Fähigkeiten für Beschäftigungen im Hochtechnologie- sowie Dienstleistungssektor relevant. Dementsprechend sollte der Humankapitalindex unter Vorbehalt dieser qualitativen Unterschiede interpretiert werden (für weiterführende Diskussion siehe Kujath, Kunkel, Zillmer et al. 2003: 145).

Karte 1 stellt diese Potenzialdarstellung beispielhaft anhand der Dichte der Arbeitskräfte und des Humankapitalindexes zum Ausgangszeitpunkt der Beobachtungsperiode von 1998 bis 2001 dar.² Der Anfangszeitpunkt der Beobachtungsperiode gibt die Ausgangssituation hinsichtlich der jeweiligen Potenzialausstattung wieder, weshalb dieser

² Für den Humankapitalindex wurden die Daten von 1999 anstelle von 1998 benutzt, da letztere für die neuen Mitgliedsländer nur sehr lückenhaft verfügbar waren.

Zeitpunkt als Referenz für die Potenzialbetrachtung gewählt wird. Auf dieser Basis kann der Einfluss der zu analysierenden Politiken auf die Potenzialveränderung untersucht werden.

Karte 1: Dichte der aktiven Bevölkerung pro km² kombiniert mit der regionalen Humankapitalausstattung im Jahr 1999 für NUTS-2-Regionen



Quelle: IRS

Diese Karte zeigt deutlich, dass große Teile Ostdeutschlands eine im Vergleich zu Westdeutschland, aber auch den altindustrialisierten Gebieten der neuen Mitgliedsländer geringe Dichte an Arbeitskräften haben. Gleichzeitig lassen sich jedoch ähnliche

Arbeitskräftedichten wie beispielsweise in Brandenburg auch in den unmittelbar angrenzenden Wojewodschaften Polens beobachten, so dass Brandenburg hinsichtlich der quantitativen Arbeitskräfteausstattung gegenüber den polnischen Nachbarregionen nicht benachteiligt erscheint. Diese Aussage wird allerdings unter Berücksichtigung der Altersstrukturen in diesen Regionen relativiert, da bei fehlendem Zuzug von jungen Arbeitskräften in Brandenburg diese Dichte in der Zukunft abnehmen, in den entsprechenden polnischen Regionen ohne dortige Abwanderung jedoch stabil bleiben kann (zur Altersstruktur der Bevölkerung in diesen Regionen siehe Rosenfeld 2001: 784). Andererseits wird aus Karte 1 auch deutlich, dass der Humankapitalindex in großen Teilen Ostdeutschlands, einschließlich Brandenburgs, höher ist als in den überwiegenden Regionen Polens sowie der anderen neuen Mitgliedsländer der EU. Das bedeutet, dass Ende der 90er Jahre in Ostdeutschland ein höherer Anteil der Arbeitskräfte eine mittlere und insbesondere auch höhere Schulausbildung hatte als in den Vergleichsregionen Mittel- und Osteuropas. Dies impliziert eine entsprechend vorteilhafte Potenzialausstattung in den entsprechenden Regionen Ostdeutschlands, die, um eine weitere Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte zu verhindern, einen wichtigen Ansatzpunkt für die Perspektiven der zukünftigen EU-Förderung darstellt. Dieses Potenzial erscheint insbesondere für Ostdeutschland auch deshalb von besonderer Bedeutung, als es für die Entwicklung einer Wirtschaftsstruktur im Hochtechnologie- und hochqualifizierten Dienstleistungsbereich wesentlich ist, wodurch Wettbewerbsvorteile im Vergleich zu den östlichen Nachbarregionen ausgebaut werden können.

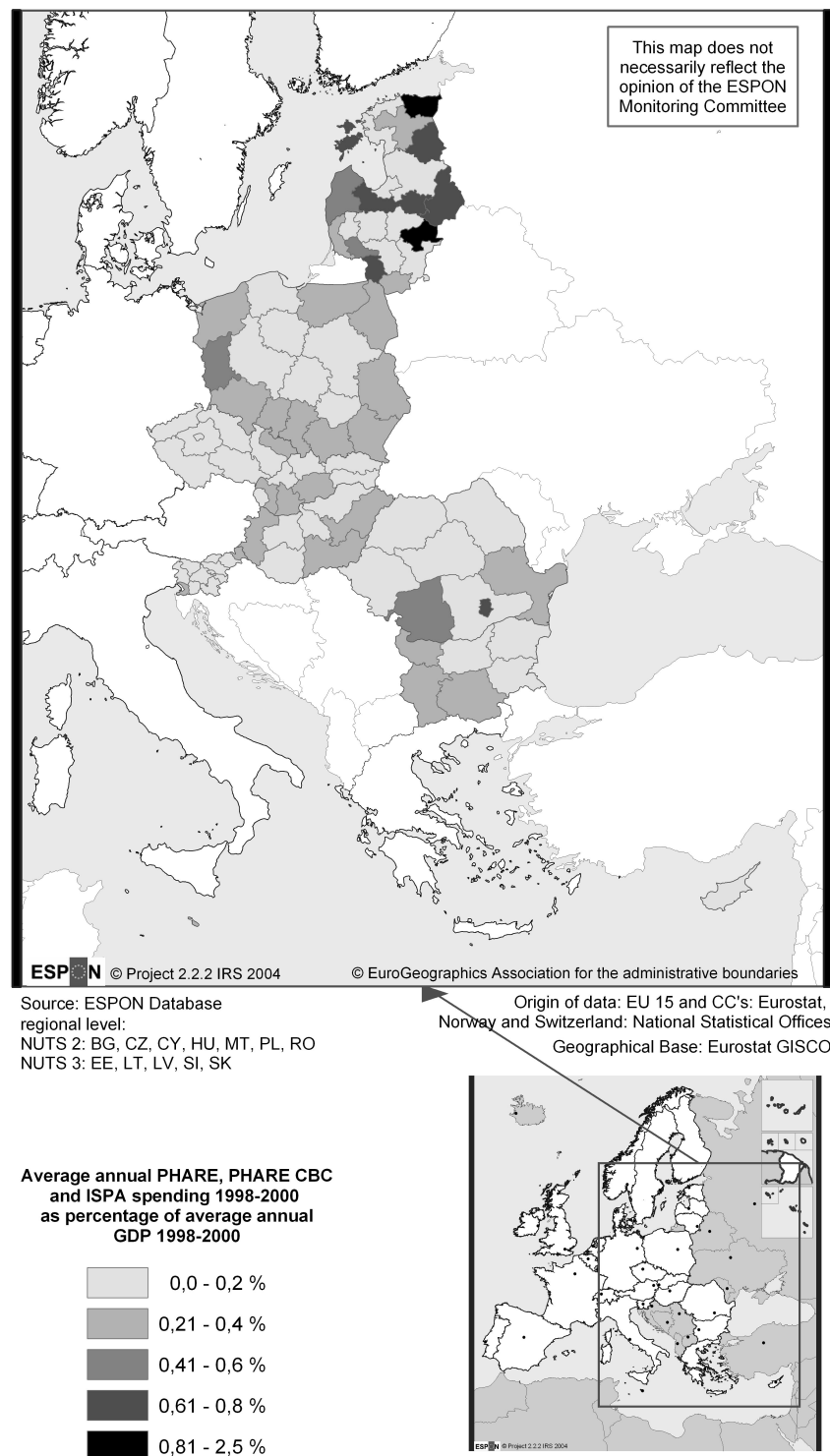
4.2 Ergebnisse der Politikanalyse – Regionale Verteilung von Vorbeitrittshilfen

Für eine detaillierte Wirkungsanalyse der Vorbeitrittshilfen und die Abschätzung der Perspektiven der EU-Förderung in den entsprechenden Regionen sind die Politiken sowohl hinsichtlich ihrer inhaltlichen als auch ihrer räumlichen Verwendung zu differenzieren. Dementsprechend soll in diesem Unterkapitel auf die gesamte räumliche Verteilung der untersuchten Vorbeitrittshilfen eingegangen werden, während das nachfolgende Unterkapitel anhand des Arbeitsmarktpotenzials und der entsprechenden Politiken beispielhaft auf die inhaltliche Verteilung der Vorbeitrittshilfen eingeht.

Aus Karte 2 werden die Schwerpunkte der finanziellen Allokation von Phare-, Phare-CBC- und ISPA-Mitteln zwischen 1998 und 2000 in Bezug auf das regionale Einkommen deutlich.³ Insgesamt war der Umfang der in diesen Programmen regional allozierten Mittel in den meisten Regionen mit jährlich weniger als 0,4% des regionalen Bruttoinlandsprodukts deutlich niedriger als beispielsweise die Strukturfondsförderung in Ostdeutschland (zu Strukturfondsausgaben siehe Nordregio et al. 2004: 68 ff.). Damit lagen die regionalen Mittelallokationen in allen Regionen auch deutlich unter der für die Länder definierten Absorptionskapazität von 4% des BIP. Bei einer derartigen Darstellung der regionalen Vorbeitrittshilfen ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese EU-Förderungen in der Vergangenheit nur bedingt regional ausgerichtet waren. Sie dienten zunächst hauptsächlich der Erfüllung der ‚Acquis‘ und damit insgesamt der Schaffung der institutionellen Voraussetzungen dieser Länder für deren EU-Beitritt. Dies erklärt zumindest teilweise auch die besonders niedrigen relativen regionalen EU-Förderungen in den verbleibenden Kandidatenländern Rumänien und Bulgarien.

³ Die entsprechenden Sapard-Ausgaben wurden nicht berücksichtigt, da die entsprechenden Daten noch nicht vollständig für alle Länder erfasst werden konnten. Darüber hinaus wurde in den meisten Sapard-Programmen erst nach 2000 mit deren Allokation begonnen.

Karte 2: Durchschnittliche jährliche Phare-, Phare-CBC und ISPA-Ausgaben in % des jährlichen durchschnittlichen BIP zwischen 1998 und 2000



Quelle: IRS

Die vergleichsweise hohe Allokation in den Grenzregionen Polens, Ungarns und der Slowakei sind Ausdruck der großen Bedeutung der Phare-CBC-Programme. Die deutlich höheren relativen Ausgaben in einigen Regionen der baltischen Länder sind dagegen auf einzelne Großprojekte zurückzuführen. Dies waren beispielsweise in Estland

einige wenige Infrastrukturprojekte im Umwelt- und Transportsektor. In Lettland lassen sich die regionalen Differenzen auf Großprojekte für die Schaffung von Umweltinfrastruktur sowie umfangreiche regionale Programme für die soziale und ökonomische Kohäsion zurückführen. Schließlich entstanden in Litauen die vergleichsweise hohen regionalen Ausgaben der EU-Förderung durch ein sehr großes Projekt zur Atomkraftsicherheit bzw. ein regionales Entwicklungsprojekt in der jeweiligen Region.

Hauptsächlich in den baltischen Ländern können diese unterschiedlichen regionalen Schwerpunkte als Ausdruck einer regional individuellen EU-Förderung angesehen werden, wohingegen diese Differenzierung nach regionalen Bedürfnissen in den anderen neuen Mitgliedsländern bzw. Rumänien und Bulgarien zumindest anhand der regionalen Verteilung der EU-Fördermittel ohne Berücksichtigung der Grenzregionen nicht oder kaum deutlich wird. Insbesondere durch die Benachteiligung von Grenzregionen können die höheren Mittelallokationen in diesen Regionen vor allem im Rahmen der Phare-CBC-Programme begründet werden (siehe dazu beispielsweise Schätzl 2003: 72 ff. und 84 ff.), dabei werden jedoch noch keine Aussagen über die Verwendung der EU-Förderung in Bezug auf die jeweiligen besonderen regionalen Verhältnisse gemacht. Dazu müssen die Politikmaßnahmen nach ihren Förderschwerpunkten und -zielsetzungen differenziert und den jeweiligen Potenzialen zugeordnet werden.

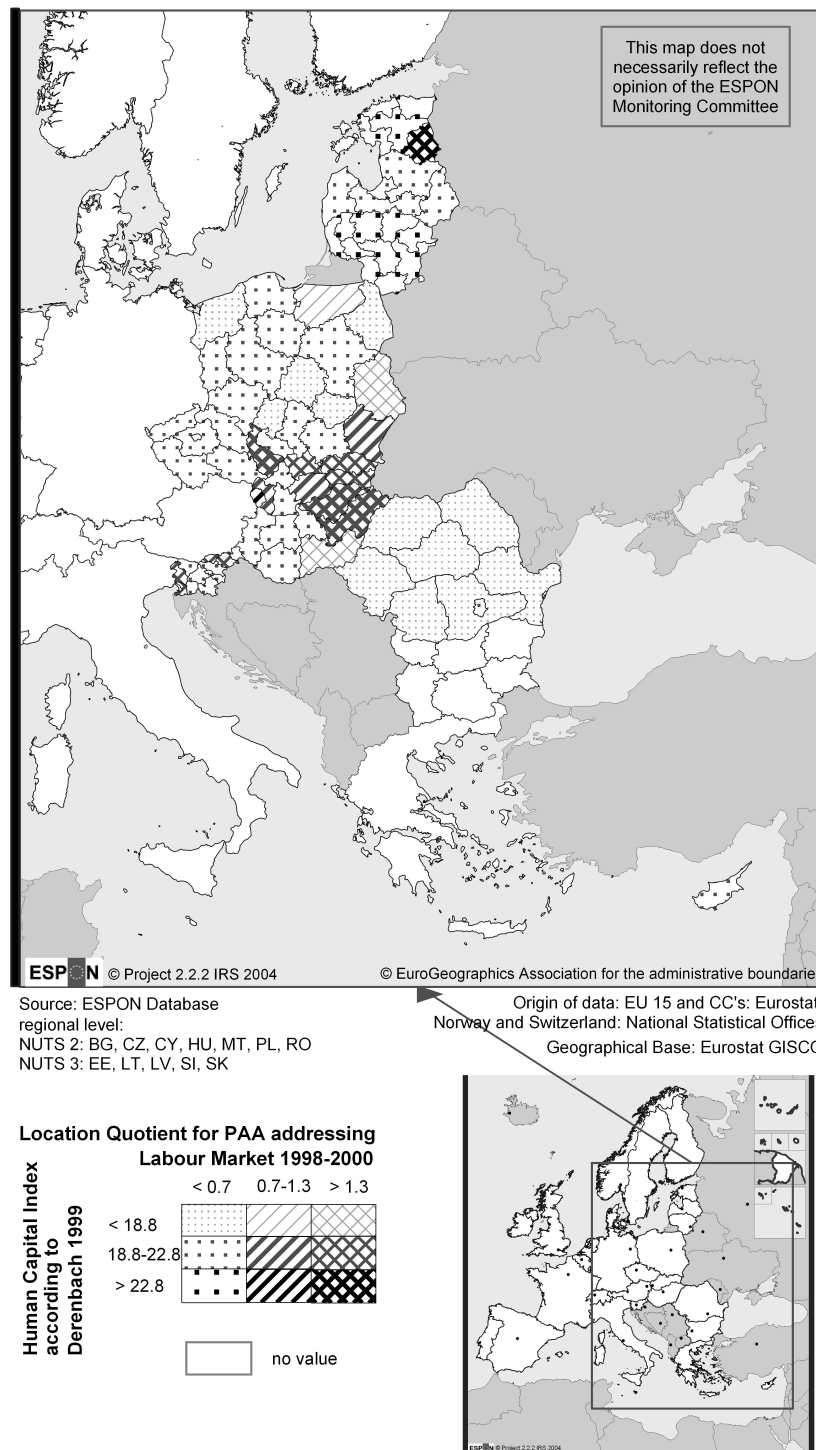
4.3 Verhältnis zwischen räumlicher Potenzialverteilung und EU-Interventionen am Beispiel des Arbeitsmarktpotenzials

Aufbauend auf der oben dargestellten Potenzialanalyse werden im folgenden auch die entsprechenden EU-Interventionen, die auf die Verbesserung des Arbeitsmarktpotenzials abzielen, zu diesem in Beziehung gesetzt. Dazu wird der Humankapitalindex als qualitatives Merkmal des Arbeitsmarktpotenzials herangezogen.

Insgesamt ist der Anteil der EU-Maßnahmen zur Förderung des Arbeitsmarktpotenzials in den meisten neuen Mitgliedsländern und Kandidatenländern relativ gering und machte je nach Land zwischen 3 und 15 % der gesamten nationalen EU-Fördermittel zwischen 1998 und 2000 aus. Trotz des geringen Interventionsniveaus in diesem Bereich waren nur die Maßnahmen im Umweltbereich, zum Ausgleich der ungünstigen geographischen Lage und zum Institutionenaufbau von (deutlich) höherem Umfang (IRS et al. 2004: 93) und dominierten vielfach die gesamte Mittelallokation der Vorbeitrittshilfen.

Die Darstellung in Karte 3 macht deutlich, inwieweit sich Schwerpunkte zur Verbesserung des Arbeitsmarktpotenzials auf Regionen konzentrieren, die relativ zu anderen Regionen ein entsprechendes hohes qualitatives Potenzial haben oder einen entsprechenden Engpass aufweisen. Dabei wird auf die jeweilige Potenzilausstattung zu Beginn der Beobachtungsperiode Bezug genommen. Ein Quotient kleiner als eins impliziert, dass in der jeweiligen Region das Arbeitsmarktpotenzial im Vergleich zum nationalen Durchschnitt unterdurchschnittlich durch entsprechende Vorbeitrittshilfen gefördert wurde. Ein Quotient von eins indiziert dementsprechend eine durchschnittliche und ein Quotient über eins eine überdurchschnittliche Förderpriorität dieses Potenzials im Vergleich zum jeweiligen nationalen Durchschnitt.

Karte 3: Regionalkoeffizienten für auf das Arbeitsmarktpotenzial abzielende Vorbeitrittshilfen in Relation zum regionalen Arbeitsmarktpotenzial gemessen anhand des jeweiligen Humankapitalindex nach Derenbach



Quelle: IRS

So zeigt Karte 3 beispielsweise, dass die überwiegende Mehrzahl der Regionen wenig bzw. keine derartigen Vorbeitrittshilfen während des Beobachtungszeitraums erhalten hat, woraus sich unter Berücksichtigung der Humankapitalausstattung in Ostdeutsch-

land besondere Perspektiven für die hiesige Förderung ergeben. Insbesondere die Vernachlässigung des Arbeitsmarktpotenzials in den an Ostdeutschland angrenzenden Regionen ist bei – wie oben dargestellt – vergleichsweise geringer Humankapitalausstattung bemerkenswert. Dies deutet darauf hin, dass der in Ostdeutschland noch bestehende Wettbewerbsvorteil der Humankapitalausstattung aus der Vergangenheit durch eine entsprechend fokussierte Förderung auch in der Zukunft genutzt werden kann.

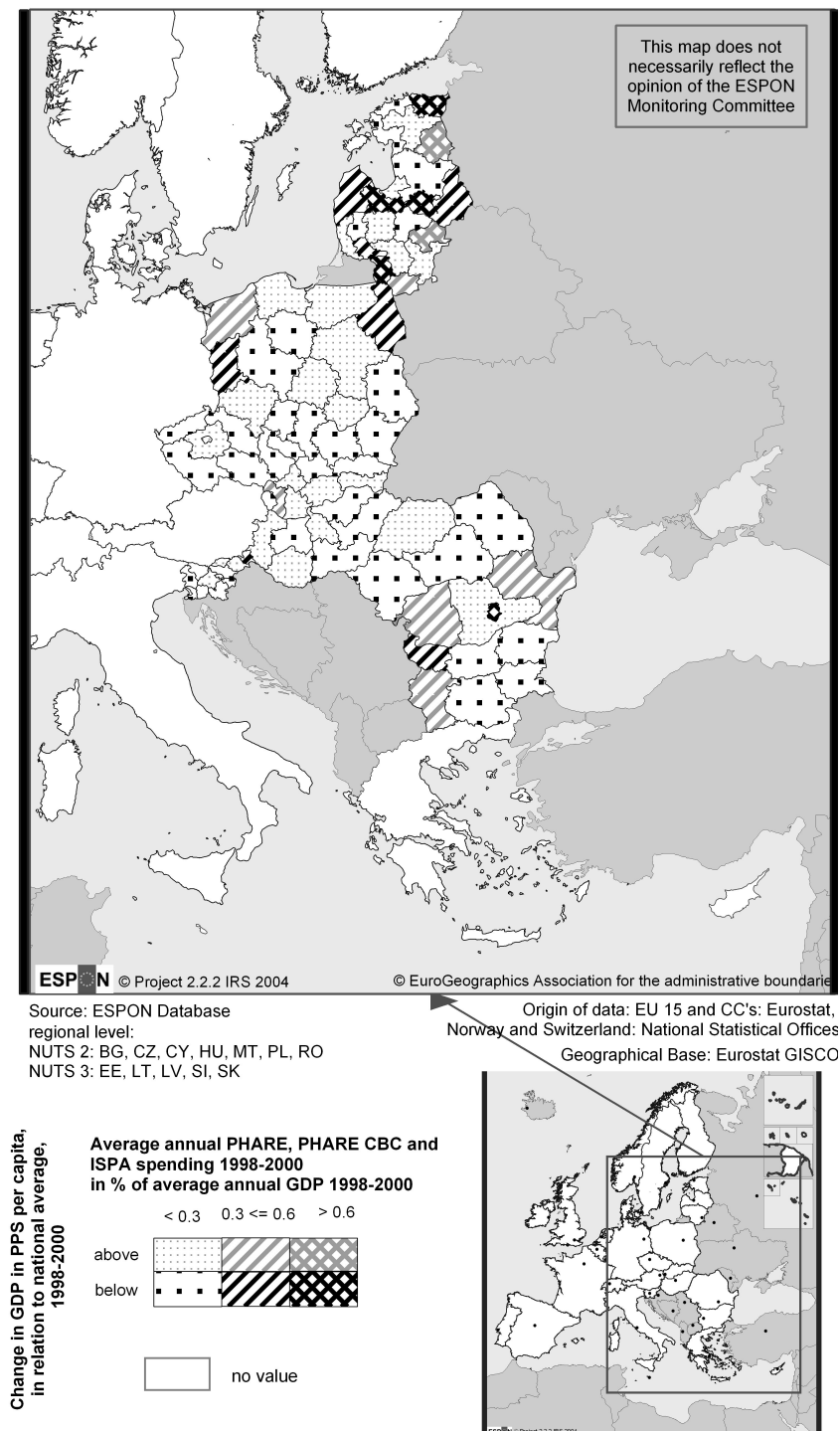
Des Weiteren weisen nur wenige Regionen der neuen EU-Mitgliedsländer, welche vergleichsweise höhere Vorbeitrittshilfen zur Förderung des Arbeitsmarktpotenzials alloziiert haben, einen für die neuen Mitgliedsländer und Kandidatenländer der EU vergleichsweise hohen Humankapitalindex auf. Dies deutet zusätzlich auf die geringe Ausrichtung dieser Politikmaßnahmen auf die Nutzung bzw. weitere Unterstützung der existierenden Humankapitalpotenziale in den mittel- und osteuropäischen Ländern hin. Dabei ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass der Humankapitalindex in den meisten dieser Länder relativ wenig zwischen den Regionen variiert⁴, während die Unterschiede zwischen den Ländern – u. a. aufgrund unterschiedlicher Bildungssysteme – deutlich größer sind. Nichtsdestotrotz verdeutlicht diese Karte die unterschiedliche räumliche Konzentration und regionale inhaltliche Ausprägung von Vorbeitrittshilfen in den einzelnen Ländern und damit auch die Chancen für eine entsprechend potenzialorientierte Ausrichtung der EU-Förderung in Ostdeutschland.

5 Schlussfolgerungen

Um weitergehende Schlussfolgerungen für die Perspektiven der EU-Förderung in Ostdeutschland und seinen östlichen Nachbarregionen ziehen zu können, ist jedoch eine beispielhafte – wie hier dargestellte – Analyse anhand des Arbeitsmarktpotenzials und des entsprechenden Politikeinsatzes nicht ausreichend. Dazu sind zum einen auch die anderen für die sozio-ökonomische Entwicklung relevanten regionalen Potenzialausstattungen und zum anderen die Beziehung des bisherigen regionalen Einsatzes der EU-Fördermaßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung zu berücksichtigen. Dazu wird neben den Ergebnissen der umfangreichen Untersuchungen der entsprechenden ESPON-Projekte 2.2.1 und 2.2.2 (siehe dazu Nordregio et al. 2004 und IRS et al. 2004) auch auf Analysen anderer Autoren zurückgegriffen. Des Weiteren sind für die Bewertung der Perspektiven der EU-Förderung die Kriterien bzw. Zielsetzungen des EUREK zu berücksichtigen, deren Formulierung unterschiedliche Prioritäten des Mitteleinsatzes erlaubt, der sowohl nach Effizienz- als auch nach Gleichheitskriterien ausgerichtet sein kann (zu den Zielsetzungen siehe beispielsweise Kunkel, McMaster, Zillmer 2004). Um spezifische Perspektiven für die zukünftige EU-Förderung zu entwickeln, sollen jedoch zunächst die in der Vergangenheit erzielten Wirkungen von EU-Maßnahmen auf die wirtschaftliche Entwicklung dargestellt werden, bevor abschließend weitere Ansatzpunkte für zukünftige Interventionen auf der Grundlage der regionalen Potenziale diskutiert werden.

⁴ Diese Daten des Humankapitalindexes konnten nur für die NUTS-2-Ebene berechnet werden. Deshalb lassen sich keine Unterschiede in den Ländern beobachten, die jeweils eine NUTS-2-Region konstituieren (Slowenien sowie die Baltischen Länder) und in der Karte auf NUTS-3-Ebene dargestellt sind.

Karte 4: Regionale Verteilung von Vorbeitrittshilfen und relatives Wirtschaftswachstum zwischen 1998 und 2000



Quelle: IRS

Dementsprechend macht Karte 4 nicht nur die regionale Differenzierung der Verteilung der Vorbeitrittshilfen, sondern darüber hinaus auch die damit einhergehende Veränderung des regionalen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf deutlich. Unabhängig von der relativen Höhe der regional allozierten Vorbeitrittshilfen gibt es während des Beobachtungszeitraums in jedem Land Regionen mit über- als auch solche mit unterdurch-

schnittlichem Einkommenswachstum (für länderübergreifenden Vergleich vgl. IRS et al. 2004: 123). Trotz besonders niedriger EU-Förderung haben sich vielfach die Hauptstadtregionen überdurchschnittlich entwickelt. Im Gegensatz dazu sind es in vielen Fällen die Grenzregionen – dabei vor allem Grenzregionen zwischen den neuen Mitgliedsländern und entlang der neuen EU-Außengrenze –, die sich trotz der oftmals etwas höheren Vorbeitrittshilfen zumindest hinsichtlich ihres Einkommenswachstums unterdurchschnittlich entwickelt haben. Analog dazu zeigen die Analysen von Nordregio et al. (2004: 131), dass Ostdeutschland aufgrund der Strukturfondsförderung im Rahmen von Objective 1 zu den stark geförderten Regionen innerhalb der EU 15 gehört. Aber auch innerhalb Ostdeutschlands ist das Wachstum in einer Vielzahl von Regionen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre hinter dem deutschen Durchschnitt geblieben.

Unter der Annahme, dass es keine längerfristigen Wirkungsverzögerungen gibt, welche die Beobachtungen verzerren, deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass entweder die EU-Mittel nicht ausreichend gezielt für die regionale wirtschaftliche Entwicklung eingesetzt worden sind oder dass andere Einflüsse die Wirkungen der EU-Förderung dominieren. Aufgrund des vergleichsweise geringen Interventionsniveaus erscheint Letzteres insbesondere für die östlichen Nachbarregionen Ostdeutschlands von Bedeutung zu sein. Darüber hinaus zeigen Detailanalysen und Fallstudien, dass sogar einige Projekte keinerlei Wirkungen entfalten konnten, da sie nicht an die regionalen Potenziale und Engpässe angepasst waren bzw. die Vielfalt existierender Engpässe unberücksichtigt ließen (IRS et al. 2004: 140 ff.). Dementsprechend ist für die zukünftige Politikgestaltung eine stärkere Ausrichtung auf der Basis der beobachteten regionalen Potenziale und Engpässe zu empfehlen. Dabei ist auch die Begrenztheit der Einflüsse dieser Maßnahmen zu berücksichtigen. Denn die Ergebnisse deuten an, dass die Wachstums- bzw. Entwicklungschancen entsprechend der unterschiedlich guten Potenzialausstattung zwischen den Regionen divergieren, so dass zur gezielten Förderung nicht nur eine inhaltliche, sondern auch räumliche Konzentration sowohl in den neuen Mitgliedsländern der EU als auch in Ostdeutschland sinnvoll erscheinen.

Im Rahmen einer umfassenden Potenzialanalyse lassen sich zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den ostdeutschen Regionen und den Nachbarregionen in Polen und Tschechien feststellen, wobei sich die Stärken und Schwächen auch innerhalb der ostdeutschen Regionen (zu den Regionen Sachsen-Anhalts entlang der niedersächsischen Grenze vgl. Rosenfeld und Kawka 2003) deutlich unterscheiden (Kujath, Kunkel, Zillmer et al. 2003: 142 ff.). Daraus lassen sich regionsspezifische Stärken-Schwächen-Profile entwickeln, die für die zukünftige Ausgestaltung der EU-Förderung mit Blick auf eine regionale Wettbewerbsstärkung wesentlich sind (für eine entsprechende Darstellung zu Ostdeutschland siehe Rosenfeld 2001: 787-788). Insbesondere die in vielen Regionen Ostdeutschlands (noch) vorhandenen Vorteile bei der Humankapitalausstattung und in Bezug auf Urbanisationsvorteile⁵ sowie die Infrastrukturausstattung gilt es insbesondere im Vergleich zu den benachbarten polnischen Regionen zu nutzen (siehe dazu auch Kujath, Kunkel, Zillmer et al. 2003: 173 ff.). Um jedoch eine gezielte Förderung zu erreichen, müssen die EU-Mittel konzentriert eingesetzt werden, indem potenzielle bzw. sich bereits abzeichnende Wachstumszentren sich weiter entwickeln und damit zur Stabilisierung der gesamten Region beitragen können. Dabei deuten die Ergebnisse von Rosenfeld und Heimpold (2002) darauf hin, dass diese räumliche Konzentration sich nicht nur auf die etablierten Agglomerationsräume beschränken darf,

⁵ Darunter wird die Relation zwischen den Beschäftigtenanteilen in den verschiedenen Wirtschaftssektoren (Agrar-, Industrie- und Dienstleistungssektor) verstanden.

sondern vielmehr auch Zentren in den verstädterten Räumen einbeziehen muss, um aktuellen demographischen Entwicklungen, die eine langfristige Benachteiligung dieser Regionen zur Folge hätten, und einer übermäßigen Konzentration auf die Agglomerationsräume Ostdeutschlands entgegenzuwirken. Diese Konzentration auf Wachstumszentren gilt umso mehr, als im Zuge der EU-Osterweiterung der Förderumfang der ostdeutschen Regionen langfristig reduziert wird, wodurch ein fokussierender, auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und regionaler Entwicklung zielender Einsatz der EU-Förderung noch wichtiger wird.

Trotz der Nutzung regionaler Wettbewerbsvorteile gegenüber den östlichen Nachbarn sind dabei die Verbindungen über die ostdeutsche Grenze hinweg nicht zu vernachlässigen. Eine weitere Verbesserung der entsprechenden Infrastruktur, die wiederum insbesondere potenzielle Wachstumszentren berücksichtigt, ist für die Beseitigung der immer noch durch die Grenzlage bestehenden Hemmnisse für die zukünftige Entwicklung der entsprechenden Regionen Ostdeutschlands von besonderer Bedeutung (Kujath und Zillmer im Erscheinen). Somit ergeben sich in diesem Zusammenhang auch gemeinsame Perspektiven für die Nutzung der EU-Förderung in Ostdeutschland und seinen östlichen Nachbarregionen. Dabei ist jedoch auch in diesem Bereich auf eine stärkere Fokussierung des Politikeinsatzes zu achten, nicht zuletzt, um die bestehenden Vorteile Ostdeutschlands im Vergleich zu seinen östlichen Nachbarregionen zu nutzen. Diese Chancen liegen u. a. in der Ausstattung mit Humankapital und den sich damit eröffnenden Möglichkeiten für eine wissensbasierte Ökonomie.

Literatur

- Alecke, B.; Untiedt, G. (2001): Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung – Untersuchung zu Deutschland: Teilprojekt D-3 – Regionale und sektorale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Grenzregionen an der EU-Außengrenze. Preparity Report.
- Bathelt, H.; Glückler, J. (2002): Wirtschaftsgeographie. Ulmer, Stuttgart.
- Brugger, E. A. (1984): „Endogene Entwicklung“: Ein Konzept zwischen Utopie und Realität. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2. 1984, 1-19.
- Derenbach, R. (2002): The European Human Capital and the Regions. An empirical contribution for the debate on human capital and regional development in the EU Member states and accession countries.
- Economic Commission for Europe (2003): Economic Survey of Europe 2003, Nr. 1, Geneva.
- European Commission (1999): ESDP – European Spatial Development Perspective. Luxembourg.
- Herz, B.; Vogel, L. (2003): Regional convergence in Central and Eastern Europe: Evidence from a Decade of Transition. In: Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionspapiere, Nr. 13-03, Universität Bayreuth, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.
- IRS et al. (2004): Pre-accession Aid Impact Analysis – 3rd Interim Report to ESPON Project 2.2.2. <http://www.espon.lu>
- Kenen, P. B. (1989): The International Economy. 2nd edition, Prentice Hall, Princeton.
- Kujath, H. J.; Kunkel, K.; Zillmer, S. et al. (2003): Pre-accession Aid Impact Analysis. 2nd Interim Report to ESPON Project 2.2.2. <http://www.espon.lu>
- Kujath, H. J.; Zillmer, S. (im Erscheinen): Development Potentials of Border Regions in Central Europe – Periphery or Core Regions in Trans-national Networking? The Case of Berlin Brandenburg and Western Poland. Veröffentlichung zu einem Vortrag auf der Konferenz „The Regional Development of Ukraine in an International Context“ in Lviv, 25. bis 29. Juni 2004.
- Kunkel, K.; McMaster, I.; Zillmer, S. (2004): Regional Conditions in the Candidate Countries in Relation to ESDP Objectives. Working Paper, Erkner, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, 2004. <http://www.irs-net.de/download/ESDP.pdf>
- Molle, W. (2001): The Economics of European Integration. 4. Auflage, Ashgate, Aldershot.
- Nordregio et al. (2004): ESPON 2.2.1: The Territorial Effects of the Structural Funds – Third Interim Report. <http://www.espon.lu>
- Peschel, K. (1984): Über die Unmöglichkeit endogener regionaler Entwicklung in hochindustrialisierten Volkswirtschaften. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 29-47.
- Rosenfeld, M.; Kawka, R. (2003): Regionale Differenzen in Ostdeutschland: Die Wirtschaftslage ostdeutscher Kreise an der Grenze zu Niedersachsen. In: Wirtschaft im Wandel, IWH, 9. Jahrgang, Heft 1, 27-33.
- Schätzl, L. (2003): Wirtschaftsgeographie 1 – Theorie. 9. Auflage, Schöningh UTB, Paderborn.
- Scharff, R. (1993): Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotentiale: eine kritische Analyse. Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 18. Frankfurt/Main.
- Roos, M. (2002): Ökonomische Agglomerationstheorien – die Neue Ökonomische Geographie im Kontext. In: Gläßer, E. et. al. (ed.): Wirtschaftsgeographie und Wirtschaftsgeschichte, Nr. 10, Josef Eul, Lohmar/Köln.
- Rosenfeld, M. (2001): Die Wettbewerbsfähigkeit strukturschwacher Regionen in der EU im Vergleich zu ihren Nachbarregionen in den Beitrittsländern. Ein empirischer Vergleich von regionalen Standortbedingungen in Ostdeutschland, Polen und Tschechien. In: Regionale Auswirkungen der EU-Osterweiterung – Informationen zur Raumentwicklung, Sonderdruck, BBR, Heft 11/12.2001, Bonn, 779-788.
- Thoss, R. (1984): Potentialfaktoren als Chance selbstverantworteter Entwicklung der Regionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 1/2.1984, 21-27.
- Zillmer, S. (im Erscheinen): Räumliche Wirkungsanalysen europäischer Vorbeitrittshilfen. Veröffentlichung zu einem Vortrag auf dem Frühjahrsworkshop 2004 des Arbeitskreises Stadt- und Regionalentwicklung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) in Potsdam „Stadt – Landschaft – Region – Aktuelle Beispiele aus der Evaluationspraxis“, 22./23. April 2004.

Stefan Krätke

Die deutsch-polnischen Unternehmensbeziehungen als Entwicklungsfaktor für die Metropolregion Berlin

Gliederung

Einleitung

- 1 Grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen und Formen des Auslandsengagements
- 2 Die Unternehmensverflechtungen zwischen Deutschland und Polen: Herkunftsregionen deutscher Firmen mit Polen-Engagement
- 3 Zielregionen des Polen-Engagements: Regionale Verteilung und Branchenstruktur von deutschen Direktinvestitionen in Polen
- 4 Berlin-Brandenburgische Wirtschaftsverbindungen nach Polen im Vergleich ausgewählter Metropolräume Deutschlands
- 5 Regionale Entwicklungsstrategien im Kontext der EU-Osterweiterung
- 6 Zusammenfassung

Literatur

Einleitung

Bereits in den 1990er Jahren haben sich die Handelsbeziehungen und wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den EU-Ländern und ihren Nachbarn in Ostmitteleuropa erheblich ausgeweitet. Die EU-Osterweiterung zum 1. Mai 2004 wird diesbezüglich keine grundsätzlich neue Lage schaffen, sondern eine weitere Vertiefung der wirtschaftlichen Integration Europas befördern. Aus einer regional differenzierenden Perspektive ist jedoch zu erwarten, dass die Regionen Europas ungleichmäßig in diesen Integrationsprozess einbezogen sind. Die ökonomischen Wirkungen der EU-Osterweiterung werden sehr viele Regionen Europas tangieren, wobei es in der „alten“ EU wie auch in den Beitrittsländern bevorteilte und benachteiligte Regionen geben wird: „Nutzen und Lasten aus der Erweiterung und ihrer Finanzierung werden sich sowohl zwischen den verschiedenen Staaten, als auch zwischen Beschäftigtengruppen, Industriezweigen und Regionen unterschiedlich verteilen. Das Problem liegt in der diffusen Verteilung von Vor- und Nachteilen innerhalb eines Landes, in dem es sowohl Gruppen von Gewinnern als auch gleichzeitig von Verlierern geben kann“ (Brasche 2003: 210). Nach wie vor besteht ein erhebliches Wirtschaftskraft-Gefälle zwischen den Regionen der EU-Mitgliedsländer und der Beitrittskandidaten (Eurostat 2003). Dieses Gefälle ist so stark ausgeprägt, dass in vielen Darstellungen auf der gesamteuropäischen Ebene die beträchtlichen regionalen Wirtschaftskraft-Differenzen *innerhalb* der Beitrittsländer nicht mehr in den Blick kommen. Gleichwohl können die regionalen Entwicklungs- und Innovationszentren Ostmitteleuropas identifiziert werden als jene Regionen, die im Kreise der Beitrittsländer eine besonders hohe Wirtschaftskraft aufweisen, in denen eine relati-

ve Konzentration von Innovationskapazitäten festzustellen ist und die über ausländische Direktinvestitionen in besonders starkem Maße in die internationalen Standortnetze europäischer und globaler Unternehmen eingebunden sind (Krätke 2002). Auf Basis dieser internationalen Unternehmensverflechtungen und des weiteren Ausbaus von Innovationskapazitäten werden bestimmte Regionen der EU-Beitrittsländer auf längere Sicht den Kreis der regionalen Entwicklungszentren im EU-Raum erweitern.

Mit Regionalstudien konventioneller Art lassen sich die regionalen sozio-ökonomischen Entwicklungszusammenhänge im neuen Europa nicht hinreichend erfassen. Da die Osterweiterung vor allem interregionale Beziehungen (wie z. B. interregionale Wirtschaftsverflechtungen und Wanderungsverflechtungen) verändert, benötigen wir hier ein *relationales* Konzept der Regionalanalyse, das die zum Teil sehr weiträumig ausgreifenden Verbindungen zwischen Regionen in der heutigen EU und in den Beitrittsländern thematisiert. Die EU-Osterweiterung, die auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Integration von Ländern Ostmitteleuropas in den EU-Wirtschaftsraum im Grunde schon seit Anfang der 90er Jahre zügig voranschreitet, wird insbesondere eine weitere Restrukturierung und Intensivierung inter-regionaler Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und Polen mit sich bringen. Da die transnationalen Beziehungen der Regionen keineswegs einer Logik der „geographischen Nähe“ folgen, ist die verbreitete Annahme, dass die Osterweiterung in erster Linie die Grenzregionen an der derzeitigen östlichen EU-Außengrenze betreffe (Riedel; Untiedt 2001), problematisch. Die bedeutenden geographischen Knotenpunkte transnationaler Wirtschaftsbeziehungen in einer erweiterten EU sind nicht die Grenzregionen, sondern bestimmte regionale Entwicklungszentren im *Innern* des europäischen Wirtschaftsraumes. Die EU-Osterweiterung bringt positive Entwicklungsimpulse in erster Linie für strukturstarke Regionen der heutigen EU, insbesondere für Wirtschaftszentren mit starken ökonomischen, technologischen und institutionellen Ressourcen, mit spezifischen Kompetenzen und Innovationskapazitäten. Auf der Ebene von Regionen wird die europäische Wirtschaftsintegration vor allem durch neue interregionale Organisationsnetze gestärkt: Für den Wissens- und Technologietransfer zwischen Deutschland und Polen, den Zugang zu einem erweiterten europäischen Marktraum und die damit verbundenen Entwicklungsimpulse sind vor allem die grenzüberschreitenden Organisationsnetze von Unternehmen bedeutsam. Diese Art von Wirtschaftsverflechtung ist dauerhafter und für wirtschaftliche Integrationsprozesse von größerem Einfluss als die interregionalen Exportströme. Die Aufgabe der Anbahnung, des Organisations-Managements und der Pflege von transnationalen Organisationsnetzen der Wirtschaft zwischen Deutschland und Polen umschreibt ein wirtschaftspolitisches Handlungsfeld, in dem bestimmte Regionen – wie z.B. Berlin-Brandenburg – in besonderem Maße eine „europäische Kompetenz“ entwickeln und für die Region selbst nutzbar machen können.

Berlins neue geographische Lage an der Schnittstelle eines nach Osten erweiterten europäischen Wirtschaftsraumes hat seit Anfang der 90er Jahre immer wieder die Vision beflügelt, dass diese Stadt als „Drehscheibe“ der neuen Wirtschaftsbeziehungen zwischen dem westlichen und dem östlichen Europa fungieren könnte. Im praktischen Sinne war die Vision, dass Berlin und Brandenburg von der wirtschaftlichen Öffnung der Länder Ostmitteleuropas profitieren könnten, bisher aber nur von Konzepten der Nutzung des Nachbarlandes Polen als Billiglohnstandort und der westpolnischen Grenzregion als Satellitenstandort Berlins unterlegt. Diese Konzepte gehen jedoch an den wirtschaftlichen Realitäten in Polen häufig vorbei und repräsentieren nicht unbedingt eine langfristig sinnvolle Entwicklungsrichtung von West-Ost-Wirtschaftskooperationen. Regionen stehen im Wettbewerb und konkurrieren auch hinsichtlich der Nutzung neuer

West-Ost-Wirtschaftsverbindungen. Deshalb ist die überkommene *insulare* Betrachtung der Chancenstruktur konkreter Regionen irreführend. So kann sich auch die Region Berlin-Brandenburg in den neuen deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen nur im Wettbewerb mit anderen Regionen positionieren. Daher setzt eine Bewertung der Chancen von Berlin-Brandenburg auch den Vergleich mit anderen Regionen voraus, insbesondere mit jenen Metropolregionen in Deutschland, die die Chancen der EU-Osterweiterung bereits heute aktiv zu nutzen wissen.

Dieser Artikel ist auf die Fragestellung fokussiert, welche räumliche Konfiguration die fortgeschrittenen deutsch-polnischen Unternehmensverflechtungen kennzeichnet und welche Perspektive die EU-Osterweiterung für die Region Berlin-Brandenburg eröffnet. Der erste Teil gibt eine kurze Erläuterung über Formen des Auslandsengagements, die die regionalwirtschaftlichen Perspektiven der EU-Osterweiterung in ihren strategischen Dimensionen beeinflussen. Im zweiten Teil werden die Standortregionen in Deutschland identifiziert, von denen Unternehmensverbindungen nach Polen ausgehen. Im dritten Teil werden die Branchenstruktur und regionale Verteilung von Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in Polen dargestellt. Im vierten Teil werden die Wirtschaftsverbindungen der Region Berlin-Brandenburg nach Polen im Vergleich ausgewählter Metropolräume Deutschlands analysiert und damit das besondere „Profil“ des Polen-Engagements der Wirtschaft in Berlin-Brandenburg herausgearbeitet. Im fünften Teil werden mögliche regionale Entwicklungspfade im Kontext der EU-Osterweiterung und intensivierter deutsch-polnischer Unternehmensverbindungen erörtert. Dabei geht es um qualitativ unterschiedliche Orientierungen der deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen und ihren Beitrag zur wirtschaftlichen Integration Europas.

1 Grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen und Formen des Auslandsengagements

Im Rahmen der EU-Osterweiterung ist die Intensivierung grenzüberschreitender Wirtschaftsbeziehungen ein zentraler Ansatzpunkt für die wirtschaftliche Integration der Beitrittsländer in den Entwicklungszusammenhang eines auf 25 Länder ausgedehnten EU-Wirtschaftsraumes. Bei den grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen im europäischen Raum ist die Rolle der Handelsbeziehungen von Unternehmens-Kooperationen und den über Direktinvestitionen vermittelten Unternehmensverflechtungen zu unterscheiden. Während viele Studien zur EU-Osterweiterung die Exportbeziehungen zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen Staaten in den Mittelpunkt der Betrachtung stellen, werden in diesem Artikel die auf ausländischen Direktinvestitionen (ADI) basierenden organisatorisch-institutionellen Wirtschaftsverflechtungen zwischen Deutschland und Polen, die die fortgeschrittenste Stufe der grenzüberschreitenden Wirtschaftsintegration darstellen, in den Vordergrund gestellt. Handelsbeziehungen sind gleichwohl von Bedeutung, denn sie bringen meist den ersten Einstieg in den ausländischen Markt und bereiten häufig ein vertiefendes Engagement (in Form des Aufbaus eigener Unternehmenseinheiten) vor.

Ausländische Direktinvestitionen, die eine Verankerung des jeweiligen Unternehmens mit eigenen Organisationseinheiten im Zielland beinhalten, erfolgen mit unterschiedlicher Zielsetzung: In der überwiegenden Anzahl der Fälle dienen sie der Erschließung neuer Märkte und Geschäftsfelder. Mit der Verbesserung der Markt- und Wettbewerbsposition im Zielland wird auch der Absatz des investierenden Unternehmens gefördert. Direktinvestitionen können aber auch ausschließlich aus Gründen der Kostenminimierung erfolgen. Vor allem die Nutzung von Lohnkostenvorteilen durch die Verlagerung arbeitsintensiver Produktionsprozesse in sog. Niedriglohn-Länder ist

als Investitionsmotiv relevant. Zwischen diesen beiden Polen liegt eine Bandbreite von strategischen Optionen, die darauf ausgerichtet sind, sowohl vom Marktwachstum wie von den Kostenvorteilen der mittel- und osteuropäischen Länder zu profitieren. Im Sinne einer „Low-Cost-Strategie“ waren bislang vor allem für große Unternehmen Standorte in Asien attraktiv, wohingegen für kleinere und mittlere Unternehmen der Aufwand für Verlagerungen in diese Länder oft zu hoch war. Die EU-Osterweiterung bietet jedoch auch diesen Firmen die Chance, neue Märkte zu erschließen und gleichzeitig Kostenvorteile zu nutzen. Bei wachsenden ausländischen Direktinvestitionen und steigendem Wohlstand der Bevölkerung im Zielland Polen wird sich jedoch die alleinige Orientierung auf niedrige Löhne und „verlängerte Werkbänke“ abschwächen und einer kompetenz-basierten Spezialisierung im Rahmen der transnationalen europäischen Produktionsnetze Platz machen.

Die Auswirkungen von ausländischen Direktinvestitionen auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen und die wirtschaftliche Entwicklung der EU-Beitrittsländer kann generell positiv bewertet werden: Durch die Erschließung von Wachstumsmärkten werden die Exporte der Mutterunternehmen in die mittel- und osteuropäischen Länder gefördert und eventuell neue Geschäftsfelder erschlossen. Mit Direktinvestitionen kann nicht nur die Marktposition im Zielland, sondern in der gesamten Region gestärkt werden. Auch können Erfahrungen, die beim Engagement in einem Land gewonnen werden, für Anschlussinvestitionen sowie für Investitionen in anderen Teilen Mittel- und Osteuropas genutzt werden. Durch Direktinvestitionen erhöht sich die Reputation deutscher Unternehmen und vorhandene Ressourcen an qualifizierten Arbeitskräften können genutzt werden. Darüber hinaus wird durch die Integration leistungsstarker Produktionsanlagen in internationale Produktions- und Beschaffungsnetzwerke die Wettbewerbsfähigkeit der investierenden Unternehmen gestärkt (Zschiedrich 2002). Auch die Unternehmen in den mittel- und osteuropäischen Ländern sind einem zunehmenden Wettbewerbsdruck ausgeliefert, der durch den EU-Beitritt noch verschärft wird. Oft verfügen sie nicht über die finanziellen, personellen und institutionellen Ressourcen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit aus eigener Kraft zu erhöhen. In dieser Situation können Direktinvestitionen westlicher Unternehmen, die mit einem Transfer von Kapital, neuen Technologien, praktischen Erfahrungen und Managementwissen sowie einer gezielten Qualifizierung der Beschäftigten vor Ort verbunden sind, in entscheidender Weise dazu beitragen, wettbewerbsfähige Strukturen zu schaffen und neue Märkte im In- und Ausland zu erschließen. Im Gegensatz dazu bieten sog. Low-Cost-Strategien, die auf passive Lohnveredelung ausgerichtet sind, auf längere Sicht keine Perspektive, vorhandene Produktivitäts- und Innovationslücken zu schließen sowie nennenswerte Einkommenszuwächse zu realisieren (Domanski 2003).

2 Die Unternehmensverflechtungen zwischen Deutschland und Polen: Herkunftsregionen deutscher Firmen mit Polen-Engagement

Die räumliche Konfiguration der Verflechtungsbeziehungen zwischen deutschen und polnischen Wirtschaftsregionen lässt sich empirisch aufzeigen anhand der Standorte von deutschen Unternehmen, die auf Basis von ausländischen Direktinvestitionen mit eigenen Organisationseinheiten in Polen engagiert sind (siehe Abb. 1). Zur Identifizierung der deutschen Herkunftsregionen für deutsch-polnische Unternehmensverflechtungen wurde eine große Firmendatenbank (Hoppenstedt 2001, 2002, 2003) ausgewertet, die im Oktober 2003 insgesamt 157.000 deutsche Unternehmen mit ihren Beteiligungen und Niederlassungen im Ausland erfasste. Diese Daten können bis auf die Ebene von Kreisen sowie PLZ-Gebieten ausgewertet werden, so dass eine räumlich fein differen-

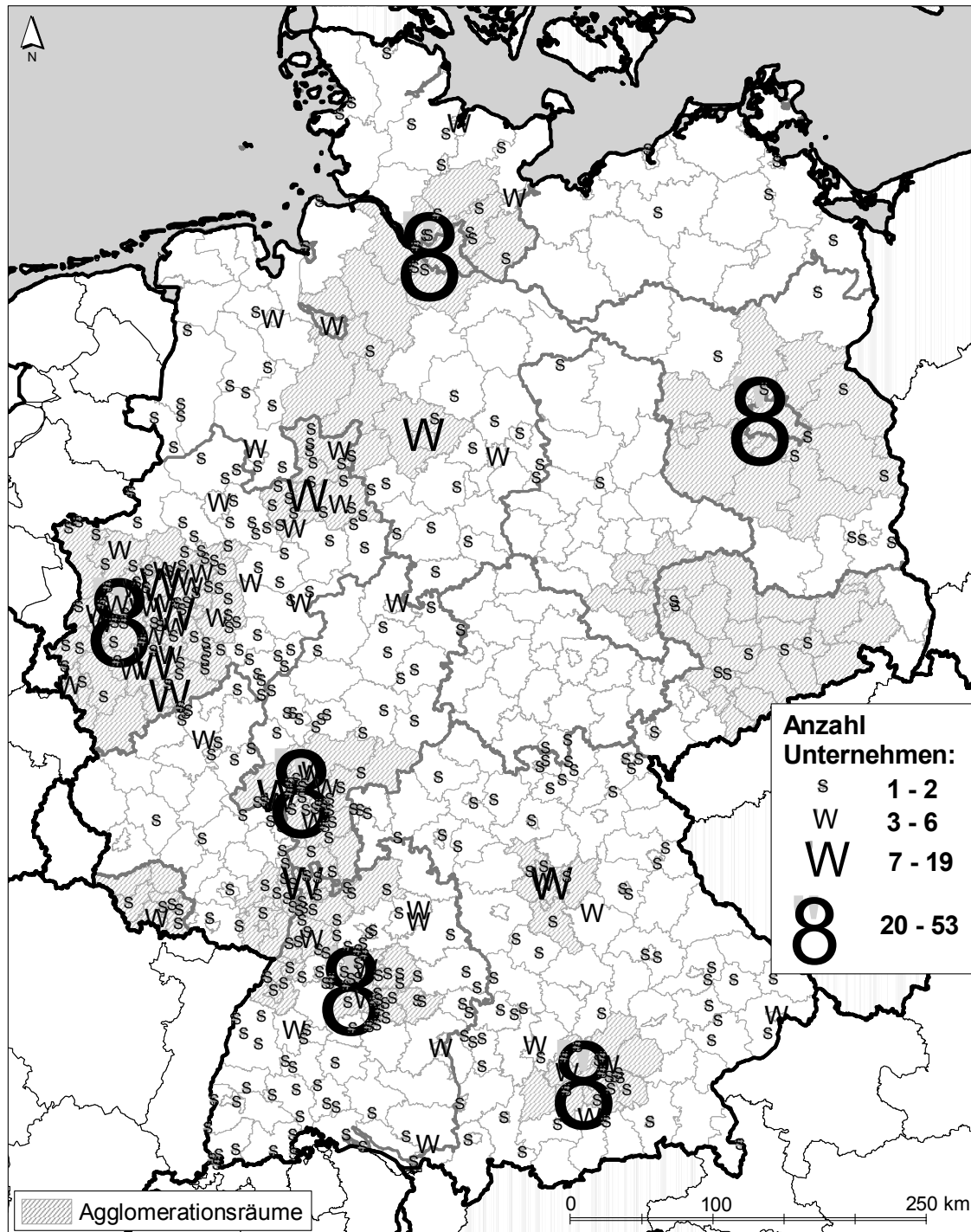
zierte Betrachtung möglich ist. Hinsichtlich der räumlichen Repräsentativität der Daten ist festzustellen, dass die deutschen Bundesländer weitgehend entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtzahl der steuerpflichtigen Wirtschaftseinheiten in der Bundesrepublik erfasst sind. Auch die Unternehmen der neuen Bundesländer sind in der Firmendatenbank ihrem Anteil entsprechend repräsentiert bzw. sogar geringfügig überrepräsentiert. Die Firmendatenbank zeigt einen hohen Erfassungsgrad bei größeren Unternehmen, die in überregionalen Marketing-Aktivitäten engagiert sind, und man kann davon ausgehen, dass auch jene Unternehmen weitgehend repräsentiert sind, die starke Exportaktivitäten und/oder fortgeschrittene Auslands-Engagements aufweisen.

Auf Basis dieser Auswertung konnten für das Jahr 2003 insgesamt 980 deutsche Unternehmen, die mit Beteiligungen, Tochterfirmen und Niederlassungen in Polen engagiert sind, identifiziert werden.¹ 94 % dieser Firmen hatten ihren Sitz in den Alten Bundesländern und nur 6 % in den Neuen Bundesländern. Davon war die größte Zahl in Berlin angesiedelt. So ist der Metropolraum Berlin heute die einzige ostdeutsche Region mit relativ starken Wirtschaftsverbindungen nach Polen, wohingegen die ostdeutschen Grenzregionen in diesem Sinne nicht hervortreten (siehe Abb. 1).

Die neuen wirtschaftlichen Verflechtungsbeziehungen zwischen Deutschland und Polen sind also zum größten Teil weiträumiger Art – es sind vor allem Verbindungen zwischen Unternehmen aus westdeutschen Standortzentren und regionalen Wirtschaftszentren in Polen. Dieser Befund deutet auf einen klaren „Übersprungeffekt“ der deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen hinsichtlich der Grenzräume hin, womit die Bedeutung der räumlichen Nähe für die Entfaltung grenzüberschreitender Unternehmensbeziehungen zwischen Deutschland und Polen stark relativiert wird. Diese wirtschaftsgeographische Analyse unterstreicht also die Dominanz weiträumiger und supra-regionaler Verflechtungsbeziehungen zwischen deutschen und polnischen Standortregionen. In Deutschland liegen die Standort-Schwerpunkte der Polen-Investoren eindeutig in den wirtschaftsstarken westdeutschen Regionen und urbanen Wirtschaftszentren; Ostdeutschland weist diesbezüglich einen ausgeprägten Rückstand auf, wobei Berlin eine Sonderstellung einnimmt und in den letzten Jahren einen Aufholprozess verzeichnen kann (Näheres hierzu weiter unten).

¹ Der Erfassungsgrad der deutschen Firmen mit fortgeschrittener Form des Polen-Engagements ist hoch, wenn man bedenkt, dass die für Oktober 2003 identifizierten 980 Unternehmensbeziehungen 618 Beteiligungen einschließlich Tochtergesellschaften umfassen, die zum größten Teil Auslands-Direktinvestitionen im engeren Sinne (Investitionen zum Zwecke einer dauerhaften Einflussnahme auf die Geschäftspolitik des Unternehmens im Zielland) beinhalten. Demgegenüber betrug die Zahl der Unternehmen in Polen, in denen deutsche Firmen Direktinvestitionen getätigt hatten, nach der ausführlichen Studie von Domanski (2001) für den Stand des Jahres 1998 insgesamt 598 Firmen. Selbst wenn die Zahl der deutschen Firmen mit fortgeschrittenem Polen-Engagement in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat, dürfte der mit der Hoppenstedt-Firmendatenbank erreichte Erfassungsgrad solcher Firmen ausgesprochen hoch bzw. annähernd vollständig sein.

Abb. 1: Standorte von deutschen Unternehmen mit Tochterfirmen, Beteiligungen oder Niederlassungen in Polen 2003



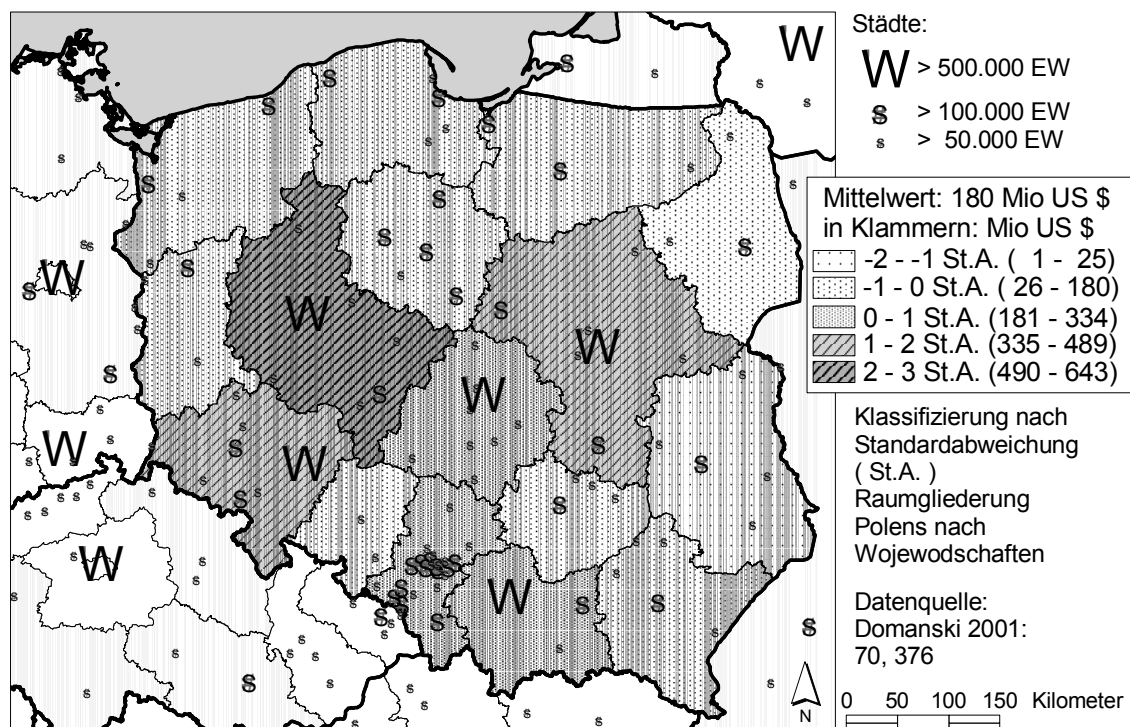
Quelle: S. Krätke, R. Borst (2004)

3 Zielregionen des Polen-Engagements: Regionale Verteilung und Branchenstruktur von deutschen Direktinvestitionen in Polen

Im Blick auf die Zielregionen der Auslands-Direktinvestitionen innerhalb Polens zeigt die regionale Verteilung der Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in Polen das gleiche Muster wie der Gesamtbestand ausländischer Direktinvestitionen insgesamt (Domanski 2001): Weit überdurchschnittliche Beträge an deutschen Direktinvestitionen sind in die Ballungsräume und urbanen Wirtschaftszentren Polens geflossen. Die regionale Verteilung von ausländischen Direktinvestitionen in Polen hat erheblichen Einfluss auf die regionalwirtschaftliche Entwicklung in den verschiedenen Landesteilen: Durch die Konzentration der wirtschaftlichen Entwicklungspotenziale und -dynamik auf die großen städtischen Ballungsgebiete werden die tradierten regionalen Disparitäten in Polen verfestigt.

Im Vergleich zur räumlichen Verteilung der ausländischen Direktinvestitionen in Polen insgesamt ist die regionale Spezifik des Engagements der deutschen Unternehmen darin zu erkennen, dass die westpolnische Region Wielkopolskie um das Wirtschaftszentrum Poznan an erster Stelle liegt und Polens Hauptstadtregion überholt hat, und dass letztere zusammen mit der westpolnischen Region Dolnoslaskie um das Wirtschaftszentrum Wroclaw an zweiter Stelle liegen (siehe Abb.2). Eine deutliche Konzentration der Investitionstätigkeit deutscher Unternehmen ist darüber hinaus im ober-schlesischen Industrieviertel (Region Slaskie) und in der Wojewodschaft Malopolskie um das Wirtschaftszentrum Krakow erkennbar; ferner weist die Region Lodzkie mit dem Zentrum Lodz ebenfalls eine stark überdurchschnittliche Konzentration deutscher Direktinvestitionen auf, die von der relativ geringen Investitionsaktivität anderer ausländischer Investoren in diesem Gebiet deutlich abweicht.

Abb. 2: Regionale Verteilung von ausländischen Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in Polen 1998



Quelle: S. Krätke, R. Borst (2004)

Die westpolnischen Wojewodschaften Lubuskie und Zachodniopomorskie in unmittelbarer Nachbarschaft zu Berlin-Brandenburg sind demgegenüber kein Schwerpunkt für Investitionen westlicher und deutscher Unternehmen. Die an Brandenburg direkt angrenzenden westpolnischen Wojewodschaften haben bis 1998 nur einen Anteil von knapp 6% aller Direktinvestitionen deutscher Unternehmen an sich gezogen, wobei innerhalb der Wojewodschaft Zachodniopomorskie das Wirtschaftszentrum Szczecin nahezu die Hälfte des ADI-Bestandes dieser Region auf sich konzentriert.

Dieser Befund ist von „strategischer“ Relevanz insofern als hier erkennbar wird, dass die direkt benachbarten Grenzregionen von Brandenburg und Westpolen in der bisherigen Entwicklung deutsch-polnischer Unternehmensverflechtungen keinen besonderen Stellenwert einnehmen, sondern eher übersprungen wurden. Auch kann von der Investitionstätigkeit deutscher Unternehmen im westpolnischen Grenzraum nicht auf eine zunehmende wirtschaftliche Verflechtung innerhalb der deutsch-polnischen Grenzregion geschlossen werden, da die dort investierenden Firmen zum größten Teil in Westdeutschland angesiedelt sind. Für die Investitionsaktivitäten deutscher Unternehmen in Polen ist jedoch der Raum Westpolens mit seinen urbanen Wirtschaftszentren eindeutig ein herausragender Schwerpunkt, auf den insgesamt 40% aller *deutschen* Direktinvestitionen entfallen, wobei Westpolen insgesamt nur einen Anteil von rund 20% des ADI-Bestands aller ausländischen Investoren auf sich vereint (Domanski 2001).

Die Branchenstruktur der grenzüberschreitenden Wirtschaftsverbindungen in Polens Industrie lässt sich im Blick auf die Motive der ausländischen Direktinvestitionen und deren langfristige Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen grob bewerten, indem man die Wirtschaftsbereiche des Verarbeitenden Gewerbes nach ihrer „Faktoreinsatz-Struktur“ in verschiedene Gruppierungen unterteilt: So lässt ein hoher Anteil lohnintensiver Branchen mehr auf Investitionsziele schließen, die an der Nutzung von Lohnkostenvorteilen ausgerichtet sind, während Investitionen in technologie- und/oder forschungsintensive Zweige eher Motive der Markterschließung nahe legen. In Anlehnung an die Klassifikation der Branchen nach ihren Faktoreinsatz-Strukturen von Peneder (1999) wurden die Branchen des Verarbeitenden Gewerbes im Sinne ihrer Wettbewerbsfähigkeit aus der Sicht der deutschen Wirtschaft hier in drei Gruppierungen unterteilt:

1. *Gruppe 1* umfasst lohnintensive Branchen mit relativ *schwacher* Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft (NACE 17 Textilgewerbe, 18 Bekleidungsgewerbe, 20 Holzgewerbe, 26 Glasgewerbe/Keramik, 28 Hersteller von Metallerzeugnissen, 36 Hersteller von Möbeln usw.). In dieser Gruppierung sind jene Branchen zusammengefasst, die im Rahmen von ADI in den MOE-Ländern als vorrangige Kandidaten für Strategien der „Lohnveredelung“ erscheinen.
2. *Gruppe 2* umfasst Branchen mit durchschnittlicher Faktoreinsatz-Struktur oder kapitalintensive Branchen mit relativ *neutraler* Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft (NACE 15 Ernährungsgewerbe, 21 Papiergewerbe, 22 Verlags- und Druckgewerbe, 25 Gummi- und Kunststoffwaren, 31 Hersteller von Geräten der Elektrizitätserzeugung, 37 Recycling). In dieser Gruppierung sind jene Branchen zusammengefasst, bei denen generell weder eindeutige Wettbewerbsvorteile noch -nachteile gegenüber den MOE-Ländern angenommen werden können.
3. *Gruppe 3* umfasst technologie- und/oder F&E-intensive Branchen mit relativ *starker* Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft (NACE 24 Chemische Industrie, 27 Metallerzeugung, 29 Maschinenbau, 30 Büromaschinen und DV-Geräte, 32 Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik, 33 Medizin-, Mess- und Regel-

technik, Optik, 34 Hersteller von Kraftwagen und Kfz-Teilen, 35 sonstiger Fahrzeugbau). In dieser Gruppierung sind jene Branchen zusammengefasst, bei denen aufgrund fortgeschrittener Technologien und Innovationskapazitäten starke Wettbewerbsvorteile gegenüber den MOE-Ländern angenommen werden können.

Richtet man den Blick auf die regionale Verteilung der ADI in Polen nach diesen Branchengruppierungen, wird erkennbar, dass erstens die Ballungsräume bzw. urbanen Wirtschaftszentren den höchsten Anteil von ADI in technologie- bzw. F&E-intensiven Branchen (46 %) und den niedrigsten Anteil in lohnintensiven Branchen aufweisen, und dass zweitens der Teilraum Westpolen ebenfalls einen hohen Anteil von ADI in technologie- bzw. F&E-intensiven Branchen (32 %) hat. Dieser geht bei näherer Betrachtung aber vorwiegend auf die relativ hohen Anteile in den Ballungsräumen Westpolens, d. h. in den Wojewodschaften Wielkopolskie (Poznan) und Dolnoslaskie (Wroclaw) zurück (siehe Tab. 1).

Tab. 1: Branchenstruktur der internationalen Verflechtungen in Polens Industrie (nach ausländischen Direktinvestitionen 1998): Regionale Anteile von Branchengruppen mit unterschiedlicher Wettbewerbsposition

Region (Wojewodschaft):	Gruppe 1: lohn- intensive Branchen Mio US \$	Gruppe 2: durchschn. Faktorein- satzstruktur Mio US \$	Gruppe 3: technologie- bzw. F&E- intensiv Mio US \$	Gruppe 1: lohn- intensive Branchen Anteil in %	Gruppe 2: durchschn. Faktorein- satzstruktur Anteil in %	Gruppe 3: technologie- bzw. F&E- intensiv Anteil in %
Lubuskie	87,8	185,8	83,5	24,6	52,0	23,4
Zachodniopomo- rskie	138,6	188,5	27,5	39,1	53,2	7,7
Grenzregionen angrenzend an Brandenburg	226,4	374,4	111,0	31,8	52,6	15,6
Wielkopolskie	123,5	1166,2	729,0	6,1	57,8	36,1
Dolnoslaskie	71,2	522,8	324,8	7,7	56,9	35,3
Westpolen zu- sammen	421,2	2063,3	1164,8	11,5	56,5	31,9
Ballungsräume Polens zus. (ein- schließlich Wiel- kopolskie und Dolnoslaskie)	957,8	5180,0	5217,4	8,4	45,6	45,9
Sonstige Regio- nen außerhalb Westpolens (ohne Ballungs- räume)	404,1	2835,7	1090,4	9,3	65,5	25,2
Polen gesamt	1588,3	8390,0	6418,8	9,7	51,2	39,1

Gruppe 1: lohnintensive Branchen mit relativ schwacher Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft (NACE 17, 18, 20, 26, 28, 36)

Gruppe 2: Branchen mit durchschnittlicher Faktoreinsatz-Struktur oder kapitalintensive Branchen mit relativ neutraler Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft (NACE 15, 21, 22, 25, 31, 37)

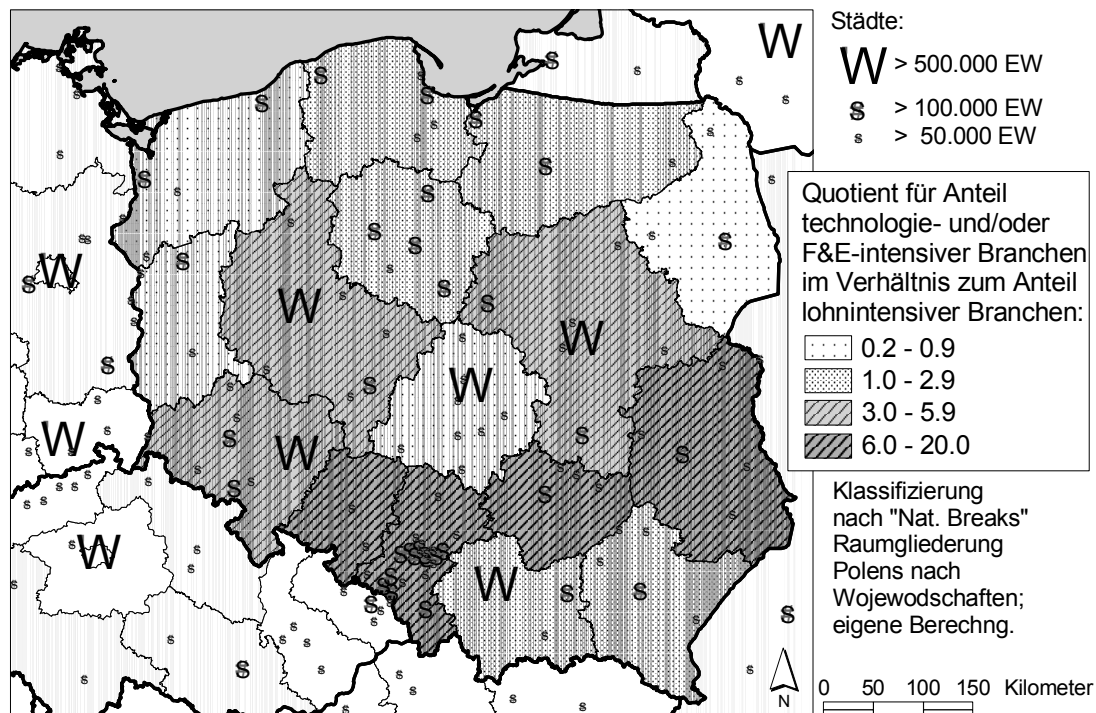
Gruppe 3: technologie- und/oder F&E-intensive Branchen mit relativ starker Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft (NACE 24, 27, 29, 30, 32, 33, 34, 35)

Daten-Quelle für Auslandsinvestitionen und ihre Verteilung auf einzelne Branchen: Domanski (2001: 148, 149); eigene Berechnungen

Demgegenüber zeigen die an Brandenburg direkt angrenzenden Wojewodschaften Lubuskie und Zachodniopomorskie sozusagen „spiegelverkehrt“ zu den Ballungsräumen einen vergleichsweise geringen Anteil von ADI in technologie- bzw. F&E-intensiven Branchen (16%) und einen recht hohen Anteil von ADI in lohnintensiven Branchen (32%). Dies deutet darauf hin, dass die westpolnischen Grenzregionen in besonderem Maße Auslandsinvestitionen, die auf Strategien der „Lohnveredelung“ setzen, an sich gezogen haben. Entgegen verbreiteten Vorurteilen auf deutscher Seite kann dieser Befund aber nur auf den engeren westpolnischen Grenzraum bezogen werden, wohingegen auf dieser Betrachtungsebene der größte Teil der ausländischen Direktinvestitionen in Polen hinsichtlich der Branchenstruktur keinen Anlass gibt, die Investitionstätigkeit vorrangig auf Lohnkosten-Motive zurückzuführen.

Werden die Anteile von ADI in technologie- und/oder F&E-intensiven Branchen zu den Anteilen in lohnintensiven Branchen in den Regionen ins Verhältnis gesetzt, dann zeigt sich, dass von den 16 Wojewodschaften Polens nur vier ein „Übergewicht“ von Auslandsinvestitionen in lohnintensiven Branchen aufweisen, nämlich die an Brandenburg angrenzenden westpolnischen Wojewodschaften Lubuskie und Zachodniopomorskie, die Wojewodschaft Lodzkie (Textilindustriezentrum Lodz) sowie die nordöstliche Grenzregion Podlaskie (mit dem Zentrum Bialystok). Alle anderen Regionen Polens weisen ein mehr oder weniger starkes Übergewicht von Auslandsinvestitionen in technologie- und/oder F&E-intensiven Branchen gegenüber den Investitionen in lohnintensiven Branchen auf. Mehr als dreimal so groß wie der Anteil lohnintensiver Branchen ist der Anteil von technologie- und/oder F&E-intensiven Branchen in der Hauptstadtregion und den westpolnischen Agglomerations-Wojewodschaften Wielkopolskie und Dolnoslaskie (siehe Abb. 3).

Abb. 3: Ausländische Direktinvestitionen in Polen 1998: Anteil technologie- und/oder F&E-intensiver Branchen im Verhältnis zum Anteil lohnintensiver Branchen am ADI-Gesamtbestand



Es würde also ein falsches Bild von der Struktur und den Entwicklungsperspektiven der deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen entstehen, wenn man nur die relative Konzentration von Auslandsinvestitionen in lohnintensiven Branchen im westpolnischen Grenzraum in den Blick nimmt. Erstens richtet sich der weitaus größte Teil der neuen Wirtschaftsverbindungen auf die Ballungsräume und urbanen Wirtschaftszentren im Inneren des Landes Polen, und zweitens zeigen die meisten Regionen des Landes ein mehr oder weniger starkes Übergewicht von Auslandsinvestitionen in technologie- und/oder F&E-intensiven Branchen gegenüber den Investitionen in lohnintensiven Branchen. Allerdings muss hier angemerkt werden, dass von der Branchenzugehörigkeit der ausländischen Unternehmenseinheiten nicht eindeutig auf die zugrunde liegenden Motive des Auslandsengagements geschlossen werden kann. Auch bei ADI in technologie- und/oder F&E-intensiven Branchen kann das Motiv der Nutzung von Lohnkostenvorteilen eine gewichtige Rolle spielen. Gleichwohl wäre es verfehlt, gerade bei ADI in diesen Branchengruppen stets zu unterstellen, dass lohnbezogene Kostensenkungsstrategien im Mittelpunkt des Auslandsengagements stehen. Sie können auch einen „Mitnahmeeffekt“ im Rahmen von strategischen Orientierungen mit ganz anderer Schwerpunktsetzung – insbesondere der Markterschließung durch den Aufbau eigener Unternehmenseinheiten mit organisatorisch und technologisch hohem Leistungsniveau – darstellen. Darüber hinaus gibt es bereits Fälle, wo ein westliches Unternehmen am polnischen Standort ein Entwicklungs- und Produktionszentrum für komplexe Technologien (wie z. B. Turbinen), die vom polnischen Standort als Endprodukte auf den Weltmarkt geliefert werden, geschaffen hat. Die Erörterung unterschiedlicher strategischer Orientierungen des Auslandsengagements in diesem Artikel beabsichtigt letztlich, die Perspektiven der wirtschaftspolitischen Debatte zu erweitern, indem die *Vielfalt* der möglichen Strategien und Entwicklungsrichtungen der Wirtschaftszusammenarbeit zwischen Deutschland und Polen betont wird. So liegt der Entwicklungsschwerpunkt und die Perspektive deutsch-polnischer Wirtschaftsbeziehungen nicht einfach in einer funktional-räumlichen Arbeitsteilung zwischen Technologie-Regionen in Deutschland und Niedriglohn-Regionen in Polen. Auf längere Sicht kann Polen gerade über ausländische Direktinvestitionen mit „anspruchsvollen“ Entwicklungszielen in den technologie- bzw. F&E-intensiven Branchen eine höherwertige Integration in die EU-Wirtschaft erreichen, d. h. einen industriellen Entwicklungspfad, der mit den fortgeschrittenen Strukturen der EU-Wirtschaft harmoniert.

4 Berlin-Brandenburgische Wirtschaftsverbindungen nach Polen im Vergleich ausgewählter Metropolräume Deutschlands

Die Region Berlin-Brandenburg kann sich in den deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen nur im Wettbewerb mit anderen Regionen und Metropolen in Deutschland positionieren. Im zweiten Abschnitt wurde bereits verdeutlicht, dass insbesondere die strukturstarken westdeutschen Metropolregionen in weit größerem Umfang organisatorisch-institutionelle Unternehmensverflechtungen mit Polen aufgebaut haben. Um die Potenziale der deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen für die Region Berlin-Brandenburg genauer einzukreisen, soll im folgenden das „Profil“ dieser Region bei den Unternehmensverflechtungen mit Polen im Vergleich mit ausgewählten westdeutschen Metropolräumen (Frankfurt-Main, Düsseldorf/Köln, Hamburg, München, Stuttgart) nach Branchenschwerpunkten näher betrachtet werden. Um die mit Polen verbundenen Unternehmensstandorte, die im Umland der metropolitanen Wirtschaftszentren lokalisiert sind, in die Analyse mit einzubeziehen, wurden die Metropolräume der Bundesrepublik

in grober Weise abgegrenzt.² Da der Metropolraum Berlin weit in das brandenburgische Umland hineinreicht, wurden die Bundesländer Berlin und Brandenburg zusammen als Region betrachtet.

Die größten Anteile an Unternehmen mit fortgeschrittenem Polen-Engagement vereinigen die Metropolregionen Düsseldorf/Köln, Frankfurt-Main und Hamburg auf sich (siehe Tab.2). Demgegenüber weist Berlin-Brandenburg einen deutlichen (quantitativen) Rückstand auf, ist jedoch in Ostdeutschland der Metropolraum mit den stärksten Verbindungen nach Polen. Insgesamt spielen die großen regionalen Wirtschaftszentren Westdeutschlands nach wie vor die führende Rolle bei den längerfristig ausgerichteten und im Zielland organisatorisch-institutionell verankerten Unternehmensverbindungen. Aus der tabellarischen Darstellung der jüngsten Entwicklung (Tab.2) ist zu entnehmen, dass zu den in der Firmendatenbank erfassten Unternehmen mit Polen-Engagement von Januar 2001 bis Oktober 2003 insgesamt 147 Firmen neu hinzugekommen sind, was einem Zuwachs um 17,6% entspricht. Den stärksten prozentualen Zuwachs erreichten dabei – allerdings auf Basis eines überaus niedrigen Ausgangsniveaus – die Neuen Bundesländer.

Tab. 2: Deutsche Firmen mit Niederlassungen, Beteiligungen und Tochterfirmen in Polen: Anteile ausgewählter Metropolräume und Zuwachs 2001 bis 2003

	Anzahl	Anzahl	Zuwachs in %	Anteile in %	
Metropolräume:	2001	2003	2001 – 2003	2001	2003
Berlin-Brandenburg	33	39	18,18	3,96	3,98
Frankfurt-Main	84	88	4,76	10,08	8,98
Düsseldorf/Köln	153	174	13,73	18,37	17,76
Hamburg	82	83	1,22	9,84	8,47
München	54	63	16,67	6,48	6,43
Stuttgart	65	75	15,38	7,80	7,65
Metropolräume zus.:	471	522	10,83	56,54	53,27
Bundesrepublik insgesamt:	833	980	17,65	100,00	100,00
davon Neue Bundesländer:	40	57	42,50	4,80	5,82

Daten-Quelle: Eigene Untersuchg. 2001: Stand Jan. 2001; 2003: Stand Okt. 2003

Im Kreise der Metropolregionen zeigt die Region Berlin-Brandenburg mit 18,2% den größten Zuwachs 2001 bis 2003 (wobei allerdings das vergleichsweise niedrige Ausgangsniveau zum Tragen kommt), gefolgt von den Metropolregionen München (16,7%) und Stuttgart (15,4%). Aus einer optimistischen Perspektive betrachtet scheint demnach in jüngster Zeit in einigen Regionen Ostdeutschlands (insbesondere Berlin-Brandenburg)

² Nach der groben Einkreisung von Metropolräumen umfasst „Frankfurt-Main“ den Regierungsbezirk Darmstadt, „Düsseldorf/Köln“ die Regierungsbezirke Düsseldorf und Köln, „Hamburg“ die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein sowie den Regierungsbezirk Lüneburg, „München“ den Regierungsbezirk Oberbayern, „Stuttgart“ den Regierungsbezirk Stuttgart. Die Region Dresden/Leipzig (bzw. das sog. „Sachsendreieck“) ist zwar auch den Metropolräumen der Bundesrepublik zuzurechnen, wurde aber nicht in diesen Vergleich einbezogen, weil in diesem Raum Ende 2003 nur eine ganz geringe Zahl von Unternehmen mit Tochterfirmen, Beteiligungen und Niederlassungen in Polen identifiziert werden konnte.

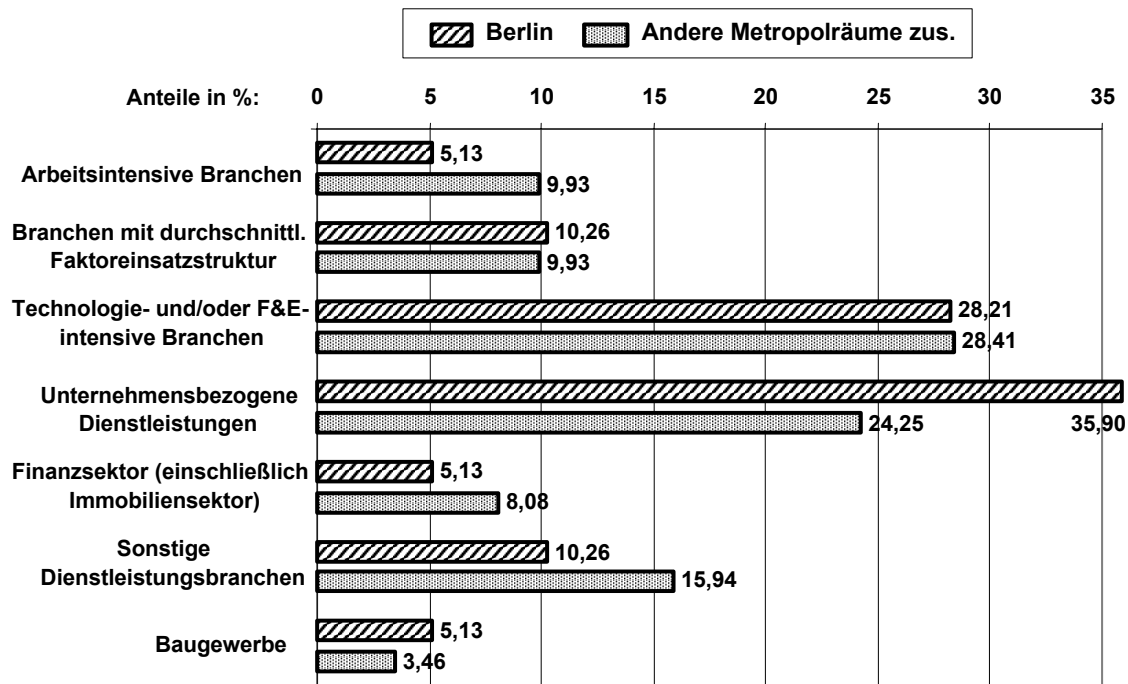
burg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern) ein „Aufholprozess“ einzusetzen. Gleichwohl liegt der Anteil der Neuen Bundesländer an der Gesamtzahl deutscher Unternehmen mit fortgeschrittenem Polen-Engagement immer noch unter 6%. Über 50% der deutschen Unternehmen, die über Tochterfirmen, Beteiligungen und Niederlassungen in Polen verfügen, sind in den Metropolräumen der Bundesrepublik lokalisiert.

Bei allen identifizierten Unternehmen mit eigenen Organisationseinheiten in Polen wurde auch die Branchenzugehörigkeit ermittelt. Für den Vergleich der Metropolräume sind diese Unternehmen jeweils nach Aktivitätszweigen gruppiert worden (siehe Abb. 4). Bei dieser Gruppierung werden erstens die in vorausgehenden Abschnitten verwendeten Branchengruppen von Industrieaktivitäten wieder herangezogen und zweitens die Dienstleistungsbranchen in vier Gruppierungen unterteilt (die jeweils zugeordneten Branchen sind dabei mit dem zweistelligen NACE-Code angegeben):

1. *Unternehmensbezogene Dienstleistungen* im Sinne von höher qualifizierten Unternehmensdiensten (diese umfassen im Einzelnen die Zweige mit dem NACE-Code 72 „Datenverarbeitung und Datenbanken“, 73 „Forschung und Entwicklung“ und 74 „Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen“ – darin eine Auswahl von Aktivitätszweigen wie technisch-wirtschaftliche Beratung, Marktforschung und Werbeagenturen, Rechts- u. Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung, Unternehmensberatung, Verwaltung und Führung von Unternehmen usw.; nicht einbezogen wurden hierbei die Zweige Verpackungsgewerbe, Architekturbüros, Fotografisches Gewerbe, Immobilienfonds, Arbeitskräftevermittlung, Reinigungs- und Sicherheitsdienste);
2. *Finanzsektor* einschließlich Immobiliensektor (NACE 65 „Kreditgewerbe“, 66 „Versicherungsgewerbe“, 67 „mit dem Kredit- und Versicherungsgewerbe verbundene Tätigkeiten“, 70 „Grundstücks- und Wohnungswesen“);
3. *Sonstige Dienstleistungsbranchen* – insbesondere Handel, Transportdienste und personenbezogene Dienstleistungen (die sonstigen Dienstleistungsbranchen umfassen in dieser Analyse die Zweige mit dem NACE-Code 50 „Kfz-Handel und -Reparatur“, 51 „Großhandel“, 52 „Einzelhandel“, 55 „Gastgewerbe“, 60 „Landverkehr“, 63 „Hilfstätigkeiten für den Verkehr“, 71 „Vermietung beweglicher Sachen“, 90 „Abwasser- und Abfallbeseitigung“, 93 „sonstige personenbezogene Dienstleistungen“; nicht einbezogen wurden die Zweige 62 „Luftfahrt“, 64 „Nachrichtenübermittlung“, 80 „Erziehung und Unterricht“, 85 „Gesundheitswesen“, da diese Zweige zum einen eher höher qualifizierte Dienstleistungen repräsentieren und zum anderen aus diesen Aktivitätszweigen in den Metropolräumen Deutschlands 2003 insgesamt nur drei bis vier Unternehmen mit organisatorisch-institutionellen Verbindungen nach Polen identifiziert werden konnten);
4. *Baugewerbe* (NACE 45 „Baugewerbe“).

Im Vergleich der Metropolräume der Bundesrepublik Deutschland (Abb. 4) weist die Region Berlin-Brandenburg bei den Unternehmensverflechtungen mit Polen regionsintern einen hohen Anteil von technologie- bzw. F&E-intensiven Branchen auf, der (im Einzelnen betrachtet) nur noch vom Metropolraum Stuttgart übertroffen wird. Bei den qualifizierten Unternehmensdiensten erreicht der Metropolraum Berlin im Vergleich der Metropolregionen den höchsten regions-internen Anteil.

Abb. 4: Branchenstruktur der Unternehmen mit Organisationseinheiten in Polen (Anteile in %): Berlin im Vergleich zu ausgewählten westdeutschen Metropolräumen 2003



„Berlin“ umfasst die Region Berlin-Brandenburg zusammen.

Quelle: S. Krätke; R. Borst (2004)

Aus den unterschiedlichen Branchen-„Profilen“ des Polen-Engagements der Unternehmen in den Metropolräumen Deutschlands können in einem weiteren Schritt qualitative Entwicklungs-Konstellationen der Wirtschaftsverbindungen mit Polen herauskristallisiert werden: Hier geht es um die „Modernität“ der Branchenzusammensetzung des Polen-Engagements. Die im Rahmen des wirtschaftlichen Strukturwandels entwicklungsträchtigsten Branchengruppen, in denen die deutsche Wirtschaft insgesamt über besondere Stärken bzw. Wettbewerbsvorteile verfügt und deren Produkte und Leistungen von der polnischen Wirtschaft im Rahmen ihres Modernisierungspfades in besonderem Maße gefragt sind, umfassen im Bereich der Industrie vor allem die technologie- bzw. F&E-intensiven Branchen, im Dienstleistungsbereich vor allem die qualifizierten Unternehmensdienste. Für Industriebranchen mit durchschnittlicher Faktoreinsatzstruktur lässt sich diesbezüglich keine eindeutige Aussage treffen, wobei es jedoch auch in diesen Industriezweigen Bereiche mit spezifischen Kompetenzen gibt. Die mit Bezug auf deutsche Wettbewerbsvorteile bzw. besondere Stärken und Kompetenzen der deutschen Wirtschaft weniger entwicklungsträchtigen Aktivitätszweige umfassen im Bereich der Industrie vor allem die Gruppe der arbeitsintensiven Branchen und im Dienstleistungsbereich die Sonstigen Dienstleistungsbranchen (insbesondere die personenbezogenen Dienstleistungen, Reparaturdienste u. ä.). Setzt man auf diesem Hintergrund die besonders entwicklungsfähigen und die weniger zukunftsfähigen Aktivitätszweige des Polen-Engagements deutscher Firmen ins Verhältnis, und zwar jeweils für Industrie und Dienstleistungen, dann erhält man für jede Metropolregion zwei Quotienten, die als Indikatoren für die „Modernität“ der Branchenzusammensetzung des Polen-Engagements betrachtet werden können.

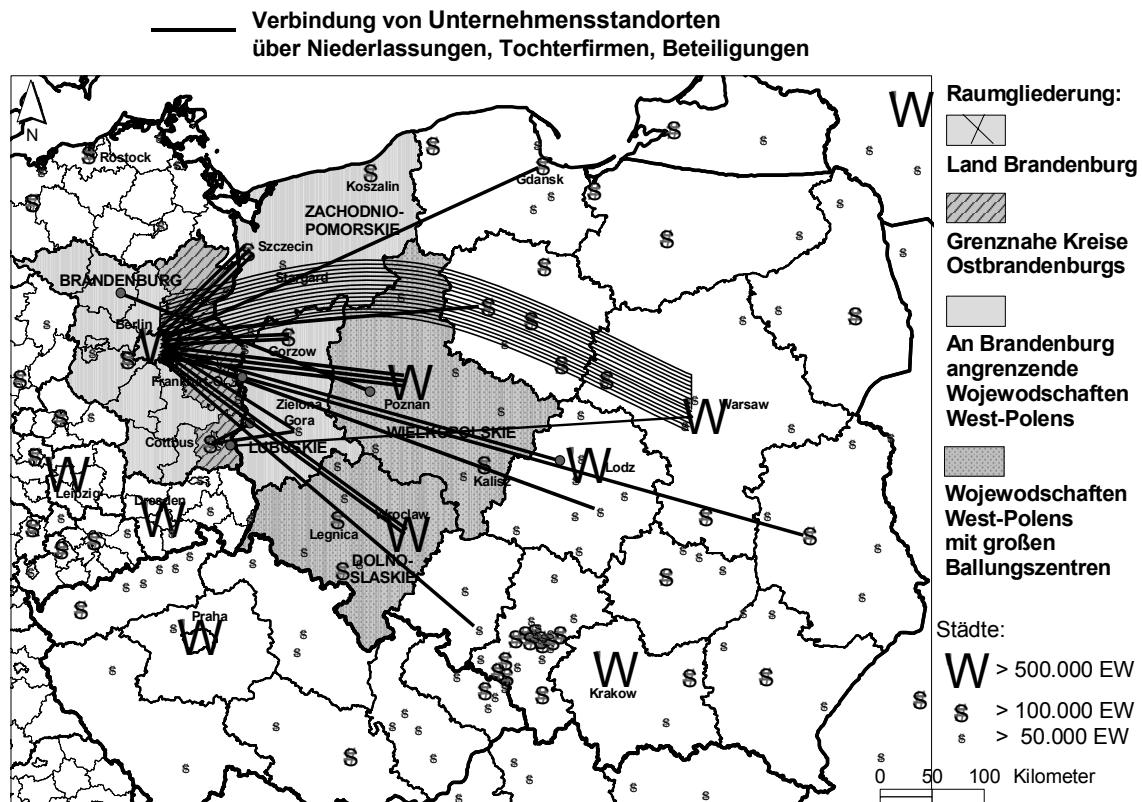
Der Quotient für den Anteil technologie- oder F&E-intensiver Branchen und den Anteil arbeitsintensiver Branchen erreicht den höchsten Wert für den Metropolraum München, wo der Anteil der F&E-intensiven Branchen beim Polen-Engagement der regionalen Firmen mehr als siebenmal so groß ist wie der Anteil von arbeitsintensiven Branchen. An zweiter Stelle folgt der Metropolraum Berlin-Brandenburg, wo der Anteil F&E-intensiver Branchen mehr als fünfmal so groß ist wie der Anteil arbeitsintensiver Branchen. Der Quotient für den Anteil qualifizierter Unternehmensdienste und den Anteil sonstiger Dienstleistungsbranchen erreicht den höchsten Wert für den Metropolraum Frankfurt-Main, wo der Anteil der qualifizierten Unternehmensdienste beim Polen-Engagement der regionalen Firmen mehr als viermal so groß ist wie der Anteil von sonstigen Dienstleistungsbranchen. An zweiter Stelle folgt wieder der Metropolraum Berlin-Brandenburg, wo der Anteil qualifizierter Unternehmensdienste mehr als dreimal so groß ist wie der Anteil sonstiger Dienstleistungsbranchen. Nach beiden Indikatoren zusammen liegen drei Metropolräume der Bundesrepublik im überdurchschnittlichen Bereich: München, Berlin und Frankfurt-Main.

So hat Berlin-Brandenburg in der Branchenzusammensetzung der mit Polen verbundenen Unternehmen ein bemerkenswert „zukunftsträchtiges“ Profil und eine gute Chancenstruktur, d. h. eine starke Profilierung im Bereich von Branchen mit deutschen Wettbewerbsvorteilen und relativ günstigen Entwicklungsaussichten im wirtschaftlichen Strukturwandel der Gegenwart. Die Chance für Berlin-Brandenburg liegt auch darin, dass keineswegs alle regionalen Unternehmen der besagten Aktivitätszweige bereits das Potenzial von dauerhaften Verflechtungsbeziehungen mit polnischen Standortregionen wahrgenommen haben. Umgekehrt hat Berlin-Brandenburg in den Wirtschaftsverbindungen mit Polen nach der Münchener Region den geringsten Anteil von arbeitsintensiven Branchen, für die im Kontext der EU-Osterweiterung aus Gründen der Nutzung von Lohnkostenvorteilen ein hohes Risiko der Standortverlagerung in mittel- und osteuropäische Länder besteht. Hinter der aktuell günstig erscheinenden Chancenstruktur der Region Berlin-Brandenburg steht allerdings die insbesondere in Berlin seit den 90er Jahren fortgeschrittene Deindustrialisierung, von der vor allem arbeitsintensive Produktionsaktivitäten betroffen waren.

Im Rahmen unserer Befragung der Unternehmen in Berlin-Brandenburg, die in Polen mit eigenen Organisationseinheiten engagiert sind, wurde auch die regionale Struktur der Unternehmensverbindungen zwischen Berlin-Brandenburg und Polen im Jahre 2003 untersucht. Die bevorzugten Standortregionen für das Polen-Engagement der Berlin-Brandenburger Unternehmen in Polen sind an erster Stelle die Hauptstadtregion und an zweiter Stelle die Regionen Westpolens (siehe Abb. 5). Innerhalb von Westpolen gibt es die stärksten Verbindungen zum Wirtschaftszentrum Poznan; auch zu den urbanen Wirtschaftszentren Szczecin, Gorzow und Zielona Gora im engeren Grenzraum (Wojewodschaften Lubuskie und Zachodniopomorskie) sowie zu Wroclaw (Wojewodschaft Dolnoslaskie) bestehen starke Verbindungen. In dieser Beziehung entspricht die regionale Struktur der Unternehmensverbindungen von Berlin-Brandenburg nach Polen im Jahr 2003 ziemlich genau der regionalen Verteilung der Direktinvestitionen aller deutschen Unternehmen in Polen im Jahr 1998, bei der Westpolen einen Anteil von über 40% erreicht. Vergleicht man die regionale Struktur der Unternehmensverbindungen nach Polen zwischen Berlin-Brandenburg und Deutschland insgesamt, wird deutlich, dass Unternehmen aus Berlin-Brandenburg ebenso wie die Unternehmen aus ganz Deutschland überwiegend in den Ballungsräumen und großen urbanen Wirtschaftszentren Polens verankert sind. Soweit die regionale Struktur der deutsch-polnischen Unternehmensverbindungen auch Rückschlüsse auf die zugrunde liegenden strategischen

Orientierungen des Polen-Engagements zulässt, deutet dieser Teil der Verbindungen eher auf Strategien der Markterschließung hin. Aus der Unternehmensbefragung konnte darüber hinaus das Ergebnis gewonnen werden, dass Berlin-Brandenburger Unternehmen mit Niederlassungen, Tochterfirmen und Beteiligungen in Polen mehrheitlich ihre Ertragslage verbessern und die Beschäftigung am deutschen Standort stabilisieren konnten (Krätke; Borst 2004).

Abb. 5: Unternehmensverbindungen zwischen Berlin-Brandenburg und Polen 2003



Quelle: S. Krätke, R. Borst (2004)

5 Regionale Entwicklungsstrategien im Kontext der EU-Osterweiterung

In der deutsch-polnischen Wirtschaftszusammenarbeit kann sich die Region Berlin-Brandenburg nur im Wettbewerb mit anderen Regionen und Metropolräumen in Deutschland positionieren. Wie die Analyse der Unternehmensverflechtungen zwischen Deutschland und Polen gezeigt hat, verfügen die metropolitanen Wirtschaftszentren im westlichen Teil Deutschlands häufig über noch bessere Ausgangsbedingungen für die Nutzung der Chancen eines erweiterten europäischen Wirtschaftsraumes und die Intensivierung der deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen. Um in diesem Wettbewerb der Regionen nicht zurückzufallen, ist für die Region Berlin-Brandenburg eine Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen erforderlich. Die Anbahnung, Pflege und Erweiterung von transnationalen Organisationsnetzen der Wirtschaft im deutsch-polnischen Raum stellt ein wirtschaftspolitisches Handlungsfeld dar, in dem der Metropolraum Berlin-Brandenburg seine „europäische Kompetenz“ ausbauen und für die Wirtschaftsentwicklung der Region nutzbar machen kann. In einer Hinsicht hat sich Berlin längst als „Tor zum Osten“ profiliert: inzwischen halten sich rund 130.000 polnischsprachige und über 100.000 russischsprachige Migranten in der Stadt dauerhaft oder zeitlich befristet auf. Auch gibt es in Berlin überdurchschnittlich

viele „Ost-West-Akteure“: Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie weist auf 240 Einrichtungen in den Bereichen Networking, Consulting, Aus- und Weiterbildung sowie Information hin, die einen regionalen Schwerpunkt in den mittel- und osteuropäischen Ländern haben (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie 2001). Eine vielversprechende Initiative zur Vernetzung von „Ost-West-Akteuren“ stellt das Netzwerk „Junge OsteuropaExpertInnen“ (JOE-fixe) dar, das im Februar 2003 gegründet wurde und dem bereits 800 Personen beigetreten sind. Das Netzwerk ist für alle offen, die sich durch Studium, berufliche Tätigkeit oder persönliches Engagement mit Mittel- und Osteuropa verbunden fühlen. Es umfasst Personen aus 350 Institutionen (Vereine, Stiftungen, Forschungseinrichtungen, Firmen und andere Organisationen) in Berlin und Brandenburg, die Kontakte zu mittel- und osteuropäischen Ländern haben. Durch regelmäßige Treffen werden Kontakte untereinander als auch zu einer Vielzahl von Institutionen und Firmen hergestellt sowie verschiedenste Veranstaltungen organisiert. Durch die zahlreichen in der Stadt vorhandenen Institutionen und Akteure mit Verbindungen zu Mittel- und Osteuropa scheint die Berliner Ost-West-Kompetenz tatsächlich stärker ausgeprägt zu sein als in anderen Metropolregionen Deutschlands. Bisher stehen jedoch schlüssige Konzepte, wie diese eher „diffusen“ Kompetenzen strategisch gebündelt und als Standortvorteil nutzbar gemacht werden könnten, noch aus.

Für die Weiterentwicklung grenzüberschreitender Unternehmensbeziehungen und -verflechtungen sind im Grundsatz zwei mögliche Entwicklungsstrategien zu unterscheiden: Auf dem Hintergrund des starken Lohngefälles zwischen Deutschland und Polen, das zu Anfang der 90er Jahre noch als Verhältnis von 10:1 beziffert wurde und das derzeit eher einem Verhältnis von 4:1 entspricht (Krätke; Borst 2004), haben Repräsentanten der Wirtschaftspolitik und -förderung in Berlin und Brandenburg dem Nachbarland Polen immer wieder eine funktional reduzierte Position im Rahmen der transnationalen Arbeitsteilung zugewiesen. Vor allem das Konzept einer funktionalen Arbeitsteilung zwischen westlichen und östlichen Wirtschaftsstandorten, in der die Standorte in den Beitrittsländern primär arbeitsintensive Funktionen übernehmen und als Niedriglohnstandorte genutzt werden sollen, während auf westlicher Seite die strategischen Funktionen wie Forschung und Entwicklung sowie die höher qualifizierten bzw. technologie-intensiven Produktionsfunktionen angesiedelt bleiben, hat die Diskussion um mögliche Formen der deutsch-polnischen Wirtschaftszusammenarbeit erheblich beeinflusst (Krätke; Heeg; Stein 1997). Für Berlin wie auch für die Grenzregion Brandenburgs ist jedoch eine Orientierung auf langfristig ausbaufähige Wirtschaftsverbindungen mit Polen im Blick auf die Erschließung des polnischen Marktpotenzials zukunftssträchtiger als die alleinige Fokussierung auf die Nutzung von Lohnkostenvorteilen. Auch aus der Sicht polnischer Wirtschaftsfachleute sollte eine Lohnveredelungsindustrie im Grenzraum allenfalls eine Anfangsepisode auf dem Weg zu eigenen, technologisch konkurrenzfähigen Produktionsstrukturen darstellen, denn Polen ist an einem längerfristigen Zuwachs an technologischer Kompetenz und einer qualitativen Aufwertung von Kooperationsbeziehungen zwischen deutschen und polnischen Unternehmen interessiert (Strykiewicz 2003).

Positive Entwicklungsimpulse für Berlin-Brandenburg werden vor allem aus einer qualitativ hochwertigen Wirtschaftsverflechtung zwischen den Regionen auf beiden Seiten der Grenze hervorgehen. In Polen, Tschechien und Ungarn vollzieht sich heute längst ein „up-grading“ der industriellen Lieferbeziehungen weg von einfacher passiver Lohnveredelung hin zu anspruchsvollen Lieferungen, wobei Unternehmen in den Beitrittsländern zunehmend auch als Produzenten von Gütern mit mittlerem und hohem Technologiegehalt agieren (Zschiedrich 2002). Solche Unternehmen in Polen, Tsche-

chien und Ungarn sind bestrebt, längerfristig nicht einfach als billige Lohnfertiger für Westfirmen zu agieren, sondern durch die Zusammenarbeit eigene technologische und organisatorische Kompetenzen weiterzuentwickeln. So sind Strategien, die nur einseitig und ausschließlich auf die Lohnkostenvorteile setzen, in den Beitrittsländern Polen, Tschechien und Ungarn kaum zukunftsfähig, und schon heute ist angesichts der Entwicklung des Lohnniveaus in Polen ein „border hopping“ der Lohnveredelungsindustrie zu beobachten, d.h. die Verlagerung aus Polen z.B. nach Rumänien und Bulgarien. Demgegenüber geht es bei Wertschöpfungspartnerschaften nicht primär um Kostenminimierungen in westlichen Unternehmen, sondern um beiderseitige Wettbewerbsvorteile durch Transfer- und Lernprozesse. Dabei werden die einbezogenen Unternehmen der Beitrittsländer als Partner akzeptiert, die sich innerhalb eines transnationalen Produktionsnetzes längerfristig zu Ko-Produzenten oder auch zu Systemlieferanten entwickeln, d.h. über eigene Innovations- und Entwicklungskompetenz verfügen (Zschiedrich 2000). Die in strategische Wertschöpfungspartnerschaften einbezogenen Regionen der Beitrittsländer profitieren hierbei in besonderem Maße durch Technologie- und Wissenstransfer sowie die Neuschaffung qualifizierter Arbeitsplätze, die strukturstarke Wirtschaftsregionen der alten EU profitieren insbesondere durch die Erschließung neuer Märkte und das Innovationspotenzial aus der Verbindung vielseitiger regionaler Kompetenzen. So ist die Vermittlung und Unterstützung von transnationalen Wertschöpfungspartnerschaften eine „qualitätsorientierte“ Strategie der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im neuen Europa, von der alle profitieren können.

6 Zusammenfassung

Chancen und Risiken der EU-Osterweiterung sind für unterschiedliche Regionstypen differenziert zu betrachten. Profitieren werden vor allem strukturstarke Regionen im Inneren der alten EU wie auch der Beitrittsländer, einschließlich der großen urbanen Wirtschaftszentren in grenznaher Lage der Nachbarländer Deutschland und Polen (wie Berlin, Dresden, Poznan, Wroclaw und Szczecin). Fragwürdig ist die verbreitete Annahme, dass die Osterweiterung in erster Linie die Grenzregionen an der derzeitigen östlichen EU-Außengrenze betreffe. In dieser Untersuchung wurde gezeigt, dass die transnationalen Beziehungen der Regionen keineswegs einer Logik der geographischen Nähe folgen. Von der EU-Osterweiterung werden vor allem Regionen profitieren, die über den Ausbau ihrer externen Kooperationsbeziehungen und transnationalen Wirtschaftsverbindungen die europäische Integration als ein Feld transnationalen Lernens nutzen und eine „europäische Kompetenz“ zu entwickeln wissen.

Die strategische Orientierung beim Aufbau oder Ausbau von dauerhaften Wirtschaftsbeziehungen mit dem Nachbarland Polen kann grundsätzlich in verschiedene Richtungen gehen: erstens in die Richtung von defensiven „Low-Cost-Strategien“, bei denen die Unternehmensbeziehungen mit Polen in erster Linie zur Nutzung von Lohnkostenvorteilen auf polnischer Seite ausgebaut werden sollen. Diese strategische Orientierung hat die bisherigen Debatten über regionalwirtschaftliche Entwicklungspfade im Zuge der EU-Osterweiterung und zur künftigen räumlichen Arbeitsteilung in Europa dominiert. Demgegenüber werden offensive „kompetenz-orientierte“ Strategien gewöhnlich nicht in Betracht gezogen, d.h. Konzepte, die eher auf qualitativ hochwertige Wertschöpfungspartnerschaften zwischen Unternehmensstandorten in Deutschland und Polen ausgerichtet sind und die sowohl den Wettbewerbsvorteilen deutscher Unternehmen entsprechen als auch mit dem Streben der polnischen Wirtschaft nach grenzüberschreitenden Unternehmensbeziehungen, die einen Transfer von fortgeschrittenen

Technologien, von spezifischem „Know-how“ und innovativen Managementkonzepten mit sich bringen, in Einklang stehen würden.

Wenn man allein die relative Konzentration von Auslandsinvestitionen in lohnintensiven Branchen im westpolnischen Grenzraum in den Blick nimmt, würde ein falsches Bild von der Struktur und den Entwicklungsperspektiven der deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen entstehen: Erstens richtet sich der weitaus größte Teil der neuen Wirtschaftsverbindungen auf die urbanen Wirtschaftszentren im Inneren Polens, und zweitens zeigen die meisten Regionen des Landes ein mehr oder weniger starkes Übergewicht von Auslandsinvestitionen in technologie- und/oder F&E-intensiven Branchen gegenüber den Investitionen in lohnintensiven Branchen. Die weitere wirtschaftliche Integration von Regionen Polens in einer erweiterten EU wird weniger über die Nutzung von Standort-Kostendifferenzen als vielmehr über die Standort-Qualifizierung, d.h. Nutzung und Ausbau regionaler Kompetenzen im Rahmen transnationaler Wertschöpfungspartnerschaften herbeigeführt werden. Diese Aussage ist allerdings nicht im Sinne einer „instrumentellen“ Politikempfehlung (an Entscheidungsträger der regionalen Wirtschaftspolitik) zu verstehen. Mit der Analyse und Debatte in diesem Artikel wird vielmehr das Ziel verfolgt, den wirtschaftspolitischen Blick auf Polen generell umzuorientieren, und zwar insbesondere auf die Vielfalt der Potenziale und Formen grenzüberschreitender Wirtschaftszusammenarbeit und die langfristigen „qualitativen“ Perspektiven der Integration Polens in die fortgeschrittenen Strukturen der EU-Wirtschaft.

Trotz der starken Position westdeutscher Metropolräume in den Unternehmensverflechtungen mit Polen hat die Region Berlin-Brandenburg durchaus Chancen, die EU-Osterweiterung und insbesondere die deutsch-polnischen Beziehungen für die Verbesserung ihrer regionalen Wirtschaftsentwicklung zu nutzen. Relevant scheint hier vor allem die Perspektive, die Hauptstadtregion als Kompetenzzentrum für Ost-West-Kooperation im Rahmen der EU-Osterweiterung und der nach Ostmitteleuropa ausgedehnten Organisationsnetze der Wirtschaft zu qualifizieren.

Literatur

- Brasche, U. (2003): Europäische Integration. Wirtschaft, Erweiterung und regionale Effekte. München, Wien.
- Domanski, B. (2001): Kapital zagraniczny w przemyśle Polski. Prawidłowości rozmieszczenia, uwarunkowania i skutki. Kraków.
- Domanski, B. (2003): Industrial Change and Foreign Direct Investment in The Postsocialist Economy. The Case of Poland. In: European Urban and Regional Studies, Vol. 10 (2), S. 99-118.
- Eurostat (2003): Regionen – Statistisches Jahrbuch 2003. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Hoppenstedt Firmeninformationen GmbH (2001; 2002; 2003): Hoppenstedt Firmendatenbank, Ausgabe 1/2001; 2/2002; 3/2003. Darmstadt.
- Krätke, S. (2002): The Regional Impact of EU Eastern enlargement – A View from Germany. In: European Planning Studies, Vol. 10, No. 5, S. 651-665.
- Krätke, S. (2004): Wissensintensive Wirtschaftsaktivitäten im Regionalsystem der Bundesrepublik Deutschland. Clusterpotenziale und Beitrag zur regionalen Wirtschaftsleistung. In: Kujath, H.-J. (Hrsg.): Knoten im Netz. Münster, Hamburg, London.
- Krätke, S.; Borst, R. (2004): EU-Osterweiterung als Chance. Perspektiven für Metropolräume und Grenzgebiete am Beispiel Berlin-Brandenburg. Münster, Hamburg, London.
- Krätke, S.; Heeg, S.; Stein, R. (1997): Regionen im Umbruch. Probleme der Regionalentwicklung an den Grenzen zwischen „Ost“ und „West“. Frankfurt-M., New York.
- Ostdeutscher Bankenverband e.V. (Hrsg.) (2002): EU-Osterweiterung. Perspektiven für Ostdeutschland. In: Infoport, Ausgabe 4 vom 27.06.2002.
- Peneder, M. (1999): Intangible Investment and Human Resources. The New WIFO Taxonomy of Manufacturing Industries. WIFO Working Papers, No. 114, Wien.
- Riedel, J.; Untiedt, G. u. a. (2001): EU-Osterweiterung und deutsche Grenzregionen. Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der Mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und mit Unterstützung der Europäischen Union. Hrsg. Ifo Institut für Wirtschaftsforschung (ifo Dresden Studien 28/I), München.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie (2001): Die Osterweiterung als Herausforderung für Berlin. Berlin.
- Stryjakiewicz, T. (2003): Industrial Change in Western Poland against the Background of the Transformation of the National Economy. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Strukturwandel in Ostdeutschland und Westpolen. Hannover.
- Zschiedrich, H. (2000): Strategische Ost-West-Wertschöpfungspartnerschaften. In: Osteuropa-Wirtschaft, Jg. 45, Nr. 4, S. 379-393.
- Zschiedrich, H. (2002): Investitionen in Mittel- und Osteuropa. Erwartungen, Bedingungen und Wirkungen ausländischer Direktinvestitionen in ausgewählten EU-Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas. Veröffentlichungen der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, Nr. 36. Berlin.
- Zukunftsagentur Brandenburg GmbH (Hrsg.) (2003): Standortvergleich für Investitionsbedingungen in Brandenburg – Polen – Tschechien, 3. Auflage, Potsdam.

Karl Martin Born

Agrarstrukturen im ländlichen Raum und mögliche Auswirkungen der EU-Erweiterung auf periphere ländliche Räume

Gliederung

- 1 Einleitung und Fragestellung
 - 2 Methodisches Vorgehen
 - 3 Kennziffern zum ländlichen Raum in Ostdeutschland
 - 4 Die zukünftige Entwicklung des grenznahen ländlichen Raumes
 - 4.1 Ursachen in Ostdeutschland
 - Exkurs: Flächenerwerb und Flächenbewirtschaftung in Polen
 - 4.2 Ursachen in Beitrittsstaaten
 - 5 Die Entwicklung des grenzfernen ländlichen Raumes
 - 5.1 Ursachen in Ostdeutschland
 - 5.2 Ursachen in Beitrittsstaaten
 - 5.3 Ursachen in anderen Staaten
 - 6 Die Entwicklung des ländlichen Raums in Grenzlage zu einem Agglomerationsraum
 - 7 Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten
 - 8 Zusammenfassung
- Literatur

1 Einleitung und Fragestellung

Der ländliche Raum Ostdeutschlands zählt zu den Regionen, die am stärksten von den Veränderungen nach dem Ende des sozialistischen Systems betroffen waren. Der Prozess der Transformation des sozialistischen Agrarsystems in marktwirtschaftliche Betriebs- und Organisationsformen ging nicht nur außerordentlich schnell voran, sondern umfasste auch alle der Landwirtschaft verbundenen Bereiche.

Zu den wesentlichen Teilprozessen dieser Transformation zählen:

- die Privatisierung der Volkseigenen Güter durch die Treuhandanstalt
- die Umgestaltung bzw. Privatisierung der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften zu Genossenschaften, Landwirtschaftsunternehmen und Familienbetrieben

- die Rückgabe enteigneter Flächen bzw. die Gewährung von privilegiertem Zugang zum Bodenmarkt für Enteignete
- die Steigerung der Produktivität (in Mecklenburg-Vorpommern Rückgang des Beschäftigtenbesatzes von 5 AKE/100 ha im Jahr 1991 auf 1,4 AKE/100 ha im Jahr 2001 bei gleichzeitiger Verbesserung der Erträge) (Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern 2003: 179)
- der Abbau von Arbeitsplätzen im landwirtschaftlichen Bereich: in Mecklenburg-Vorpommern von 71.396 im Jahr 1991 auf 22.296 im Jahr 2001 (1989 waren sogar 192.400 Personen in der Landwirtschaft beschäftigt¹) (Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern 2003: 179) und
- die Schließung bzw. deutliche Reduzierung von auf die Landwirtschaft bezogenen Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen

Neben der Transformation der Agrarstruktur unterlag natürlich auch der gesamte ländliche Raum einem umfassenden Wandel, dessen wichtigste Elemente hier skizziert werden sollen:

- Die durch die DDR in umfangreichem Maße vorgehaltenen Verkehrs- und Versorgungsleistungen wurden deutlich abgebaut².
- Die Transformation des sekundären Sektors und insbesondere die Abwicklung der Industrieprojekte im ländlichen Raum sorgten für einen weiteren Abbau von Arbeitskräften und machten es den ehemals in der Landwirtschaft Beschäftigten unmöglich, einen neuen Arbeitsplatz zu finden.
- Die verkehrliche Erschließung des ländlichen Raumes wurde durch Straßen- und Schienenausbau verbessert³.
- Durch die Beseitigung von Altlasten, den Zusammenbruch der Industrieproduktion, den Anschluss von Siedlungen und Gebäuden an die öffentliche Kanalisation und die Einführung marktwirtschaftlicher Strukturen in der Landwirtschaft wurde die Umweltqualität im ländlichen Raum verbessert.

Als Resultat dieser Veränderungen im ländlichen Raum und im Agrarsektor ergaben sich transformationsbedingte Veränderungen der Sozialstruktur (vgl. Gans; Kemper 2003, Maretzke 1998, Weiß; Hilbig 1998 und Werz 2001).

- In einem selektiven Abwanderungsprozess verließen besonders jüngere und gut ausgebildete Personen den ländlichen Raum; hierzu zählt insbesondere die demographisch besonders wichtige Gruppe der jungen Frauen.
- Diese Abwanderung und die bereits bestehende Altersstruktur führten zu einer Überalterung der heute im ländlichen Raum wohnenden Bevölkerung.
- Im Vergleich zu anderen Räumen weist der periphere ländliche Raum der neuen Bundesländer eine erhebliche Minderqualifikation der Bewohner auf.

¹ Allerdings entspricht die Beschäftigtenstatistik der DDR nicht der der BRD: Die in den LPGs und VEGs Beschäftigten aus nichtlandwirtschaftlichen Bereichen (Fahrzeugreparatur, Verwaltung, Dienstleistungen etc.) zählten als Beschäftigte in der Landwirtschaft.

² Zwischen 1991 und 2002 nahm die Zahl der durch Straßenverkehrsunternehmen beförderten Personen in Mecklenburg-Vorpommern um 37.608 auf 133.855 ab; ebenso nahmen die Personenkilometer um 58 % ab. (Statistisches Jahrbuch M-V 2003: 287)

³ So nahm die Zahl der Straßenkilometer in Mecklenburg-Vorpommern zwischen 1991 und 2002 um 6.521 km zu (Statistisches Jahrbuch M-V 2003: 288).

- 1990 kam es zu einem dramatischen Rückgang der Geburtenrate, die erst jetzt wieder ein dem ländlichen Raum Westdeutschlands vergleichbares Niveau erreicht hat.
- Durch Abwanderungsverluste hat der ländliche Raum in den Neuen Bundesländern die Gruppe der demographisch besonders wichtigen jungen Frauen verloren.

Die hier dargestellten Prozesse der umfassenden Transformation im ländlichen Raum sind nicht für alle Bereiche in der gleichen Intensität zu beobachten. Naturräumliche Gegebenheiten, Lage zu Agglomerationsräumen, Bevölkerungsdichte und Tradition landwirtschaftlicher Tätigkeit haben zu Ausdifferenzierungen des ländlichen Raumes an sich geführt. So sind weite Teile Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsen-Anhalts und Brandenburgs von den Veränderungen ungleich stärker betroffen als die ländlichen Bereiche Sachsens und Thüringens, wo eine höhere Dichte von Mittelstädten, bessere naturräumliche Gegebenheiten (Bodenfruchtbarkeit) und die Nähe der Agglomerationsräume zu weniger starken Veränderungen geführt haben.

Der nachfolgende Beitrag widmet sich zunächst der Darstellung der Entwicklung ländlicher Räume, um dann – aufbauend auf diesen Erkenntnissen – eine Abschätzung der zukünftigen Entwicklung des grenznahen ländlichen Raums vorzunehmen. Hierbei soll weniger naturräumlich – was durchaus bei einer Betrachtung der landwirtschaftlichen Entwicklung angezeigt wäre – als geographisch differenziert werden und Regionen mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Entwicklungspotenzialen getrennt voneinander betrachtet werden. Am Ende einer geographisch orientierten Differenzierung des grenznahen ländlichen Raums steht die Reflexion der Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten zukünftiger Entwicklungen.

2 Methodisches Vorgehen

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich ausdrücklich auf die ländlichen Räume in den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen. Großstädte und verstädterte Räume wurden ebenso wie die vom Tourismus dominierten Regionen (Ostsee, Erzgebirge) nicht berücksichtigt. Aus Sicht der Raumplanung können die hier betrachteten Räume am ehesten als „Strukturschwache Ländliche Räume mit starken bzw. sehr starken Entwicklungsproblemen“ (in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Ostsachsen) oder als „Ländliche Räume ohne nennenswerte Entwicklungsprobleme“ (Südsachsen) bezeichnet werden (BBR 2001: 8). Aus geographischer Sicht hat Weiß (2002: 254) die Raumkategorie des „Ländlichsten Raums“ eingeführt, in der die Parameter Bevölkerungsdichte, Großräumigkeit und demographisch-soziologische Disproportionen in ihren extremen Ausprägungen raumcharakterisierende Wirkung entfalten.

Eine Betrachtung der Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die ländlichen Räume Ostdeutschlands muss zunächst von drei unterschiedlichen Projektionsebenen ausgehen:

- Auswirkungen, deren Ursachen in Ostdeutschland zu sehen sind
- Auswirkungen, deren Ursachen in den Beitrittsstaaten zu sehen sind
- Auswirkungen, deren Ursachen in Drittstaaten oder Staatenorganisationen zu sehen sind

Neben diesen Projektionsebenen, die sich mit den räumlich differenzierten Ursachen möglicher Veränderungen befassen und insofern eine starke regionalwissenschaftliche

Komponente beinhalten, sollen die ostdeutschen Räume auch weiter in die folgenden Teilräume differenziert werden (siehe Karte 1):

- Grenznaher ländlicher Raum im Abstand von 20 bis 30 km zur Grenze
- Grenzferner ländlicher Raum in einer Entfernung von über 30 km zur Grenze
- Ländlicher Raum im Nahbereich eines Verdichtungsraumes auf der nichtdeutschen Seite der Grenze (50-km-Radius)

Diese Raumdifferenzierung weicht bewusst von den gängigen Raumkategorisierungen des ländlichen Raums ab und orientiert sich spezifisch an den geographischen Dimensionen der Grenznähe; auf dem Hintergrund der Analyse der Auswirkungen der EU-Erweiterung soll nicht auf die in der Raumplanung übliche Differenzierung nach Kriterien der Strukturschwäche zurückgegriffen werden, sondern es sollen vielmehr geographische, distanzbasierte Parameter genutzt werden. Ein solches Vorgehen entspricht im Übrigen auch den Erkenntnissen der Regionalwissenschaften, die von einem „Überspringen“ der Grenzregionen ausgehen (vgl. Krätke in diesem Band; zuletzt Krätke; Borst 2004: 14-19). Allerdings kommt man auch bei dieser Betrachtungsweise nicht umhin, ggf. auf Daten der jeweiligen Grenzkreise, wie sie Heimpold (2003: 217) dargestellt hat, zurückzugreifen; die methodische Schwierigkeit liegt hier dann allerdings in der Gestaltung der ostdeutschen grenzberührenden Landkreise, die im Falle von Barnim, Märkisch-Oderland, Oder-Spree, Sächsische Schweiz und Weißeritzkreis auch die Ballungsräume von Berlin und Dresden tangieren. Gerade die Nutzung statistischer Daten ist hier eingeschränkt, da die Ausstrahlungseffekte der Ballungsräume zu Verfälschungen führen.

Der Schwerpunkt dieses Beitrages zum ländlichen Raum liegt auf der Agrarstruktur – ohnehin finden sich in den strukturschwachen ländlichen Regionen Ostdeutschlands nur wenige Unternehmen des sekundären oder tertiären Sektors, die nicht auf die Landwirtschaft bezogen sind.

Bevor allerdings eine Einschätzung der möglichen Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den ländlichen Raum Ostdeutschlands gegeben werden kann, ist es notwendig, in aller Kürze die Transformation und den aktuellen Zustand des Untersuchungsgebietes zu beleuchten.

Karte 1: Räumliche Differenzierung der ostdeutschen Grenzräume



3 Kennziffern zum ländlichen Raum in Ostdeutschland

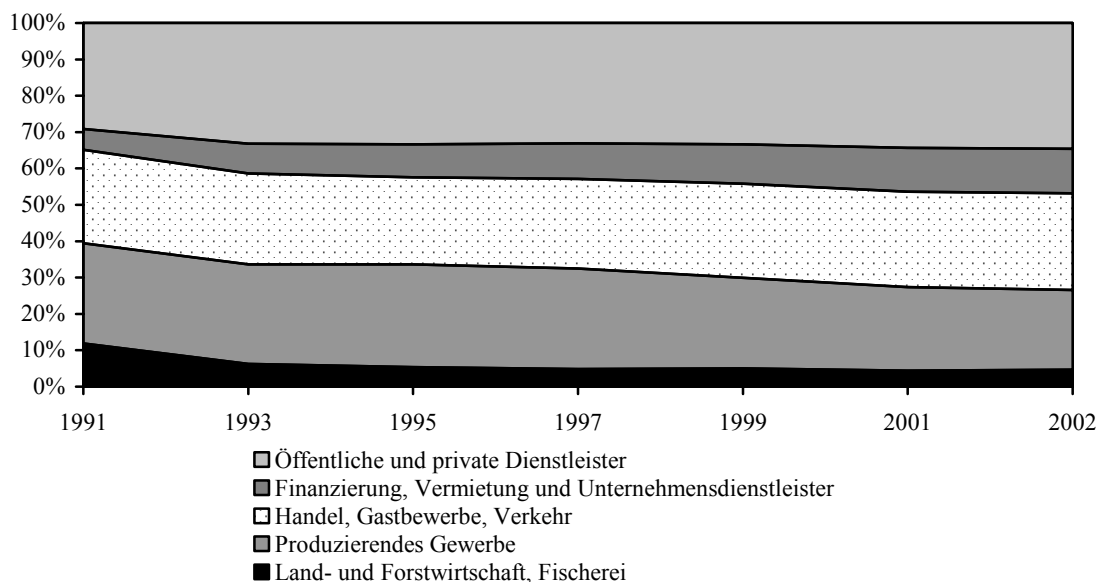
Vor einer Diskussion der möglichen Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den ländlichen Raum Ostdeutschlands sollen an dieser Stelle einige demographische, wirtschaftliche und soziale Indikatoren den gegenwärtigen Stand der Entwicklung darstellen. Erst die Analyse dieser Kennziffern erlaubt eine Einschätzung der Erweiterungsfolgen für den ländlichen Raum. Die hier verwandten Daten stammen größtenteils aus Mecklenburg-Vorpommern und ausgewählten Teilregionen.

Charakterisierend für ländliche Räume in Ostdeutschland ist eine Bevölkerungsentwicklung, die von Abwanderung und Geburtenrückgang geprägt ist und somit zu einer Überalterung beiträgt. Dieses demographische Phänomen ist unter dem Stichwort „Schrumpfende Räume“ bekannt (vgl. Herfert 2004, Müller 2003 und die Ergebnisse der ARL-Arbeitsgruppe „Umbau von Städten und Regionen“). Die beiden nachfolgenden Karten verdeutlichen für Mecklenburg-Vorpommern die räumlich differenzierte Bevölkerungsentwicklung mit schrumpfenden und überalternden Regionen im Osten des Landes (Karten 2 und 3).

Ein wesentliches Merkmal ländlicher peripherer Räume ist der hohe – wenn auch zurückgehende – Anteil an Beschäftigten im primären Sektor; erstaunlicherweise ergibt sich für Mecklenburg-Vorpommern mit fast 70 % der Beschäftigten der höchste Tertiärisierungsgrad. Im Hinblick auf den Grenzbereich zu Polen und Tschechien fällt sofort die starke Differenzierung zwischen Mecklenburg-Vorpommern als am stärksten und Sachsen als am wenigsten landwirtschaftlich geprägtem Bundesland auf (Karte 4).

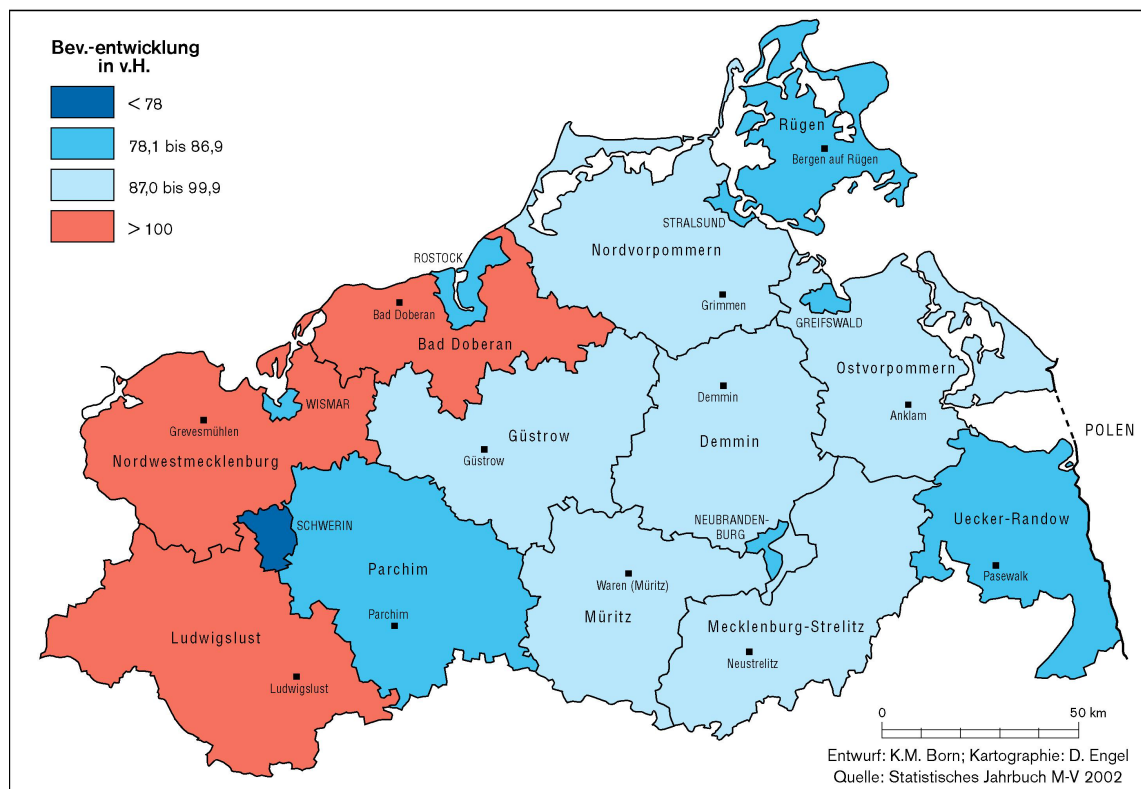
Im Vergleich der Zeitreihen für Mecklenburg-Vorpommern wird die Geschwindigkeit des Transformationsprozesses auf dem Arbeitsmarkt deutlich, wo Beschäftigungsraten im primären und sekundären Sektor dramatisch zurückgingen (Abb. 1).

Abb. 1: Verteilung der Erwerbstätigen nach Wirtschaftsbereichen in Mecklenburg-Vorpommern 1991 bis 2002

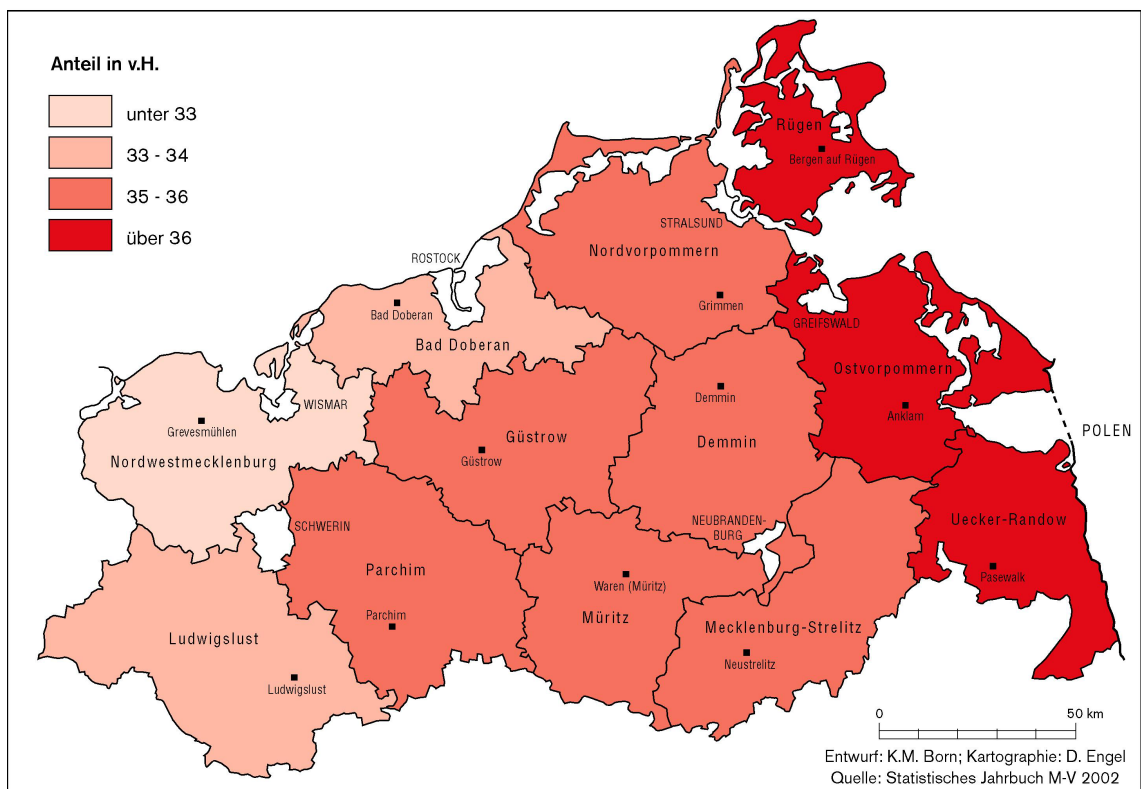


Quelle: Statistisches Jahrbuch M-V 1991 bis 2003

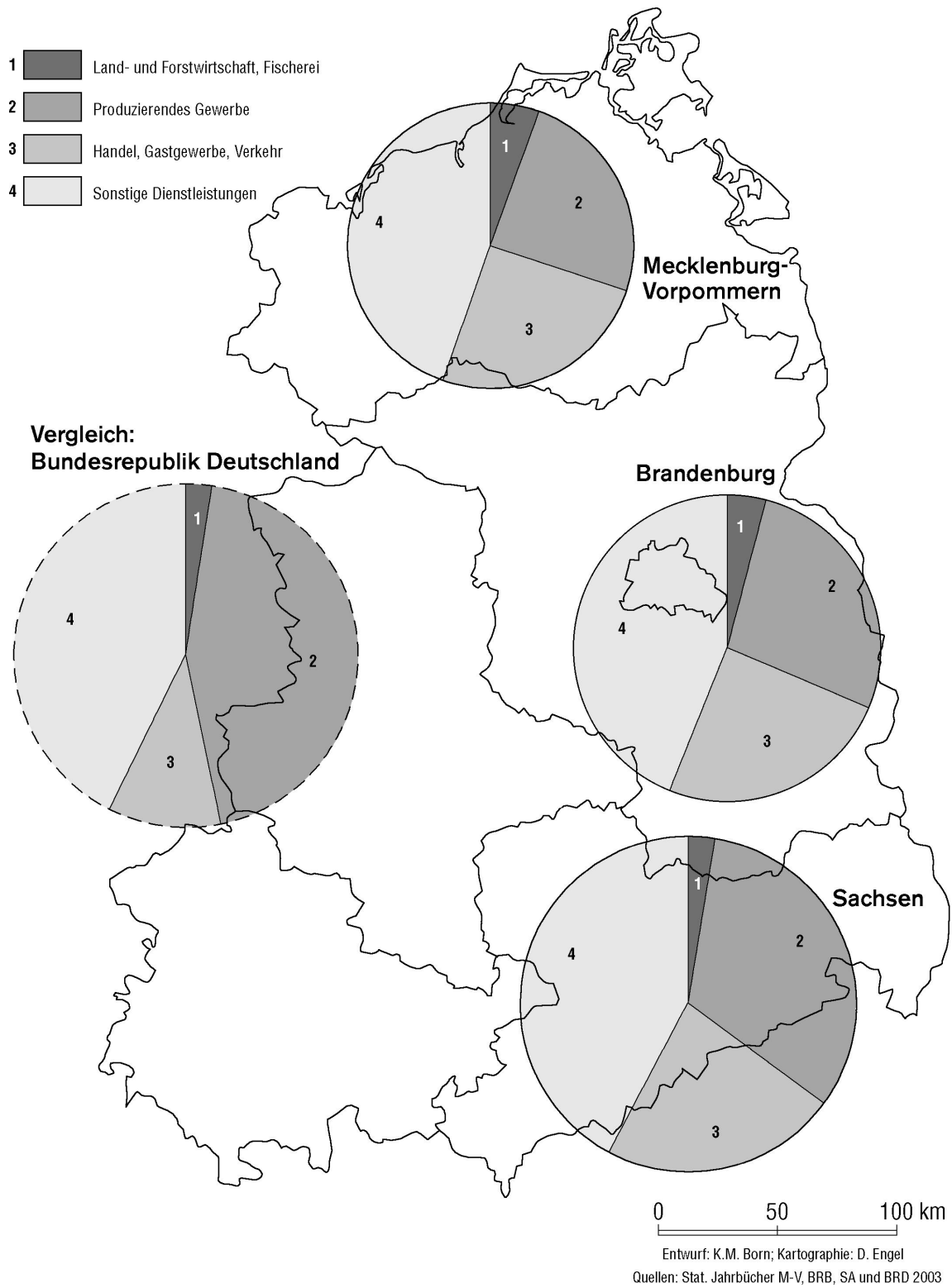
Karte 2: Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern 1990 bis 2002



Karte 3: Anteil der über 50-Jährigen an der Gesamtbevölkerung

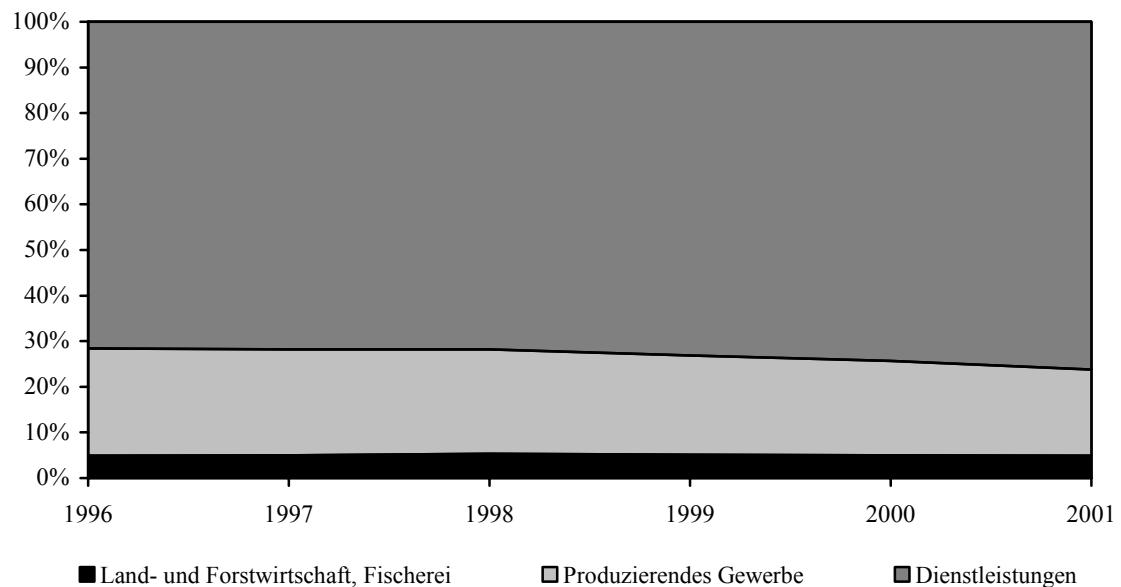


Karte 4: Verteilung der Erwerbstätigen nach Wirtschaftsbereichen



Aus der nachfolgenden Grafik (Abb. 2) für den Teilbereich Uecker-Randow in Mecklenburg-Vorpommern wird zum einen die relative Stabilität der Beschäftigungsanteile der einzelnen Wirtschaftsbereiche als auch die stärkere Stellung der Landwirtschaft, die hier im Jahre 2000 5 % (gegenüber 4,4 % in M-V) erreichte, deutlich.

Abb. 2: Verteilung der Beschäftigten nach Wirtschaftsbereichen im Landkreis Uecker-Randow 1996 bis 2001

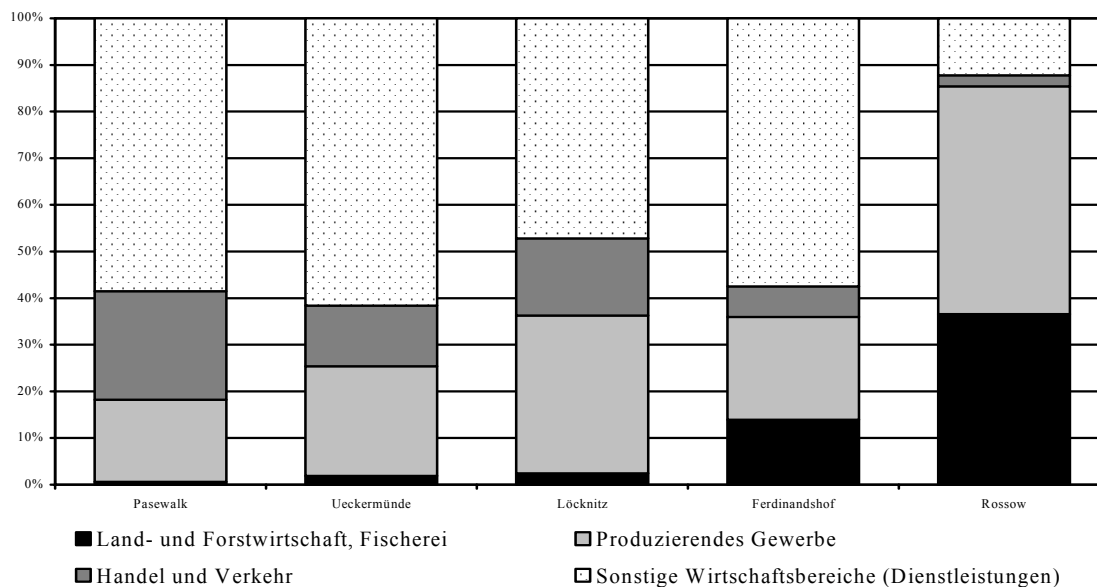


Quelle: Statistisches Jahrbuch M-V 1996 bis 2003

Diese Zahlen allein sagen aber wenig über den tatsächlichen Beschäftigungsstand im ländlichen Raum aus, da die durchaus vorhandenen zentralörtlichen Strukturen den tertiären Sektor positiv beeinflussen. Darüber hinaus muss man in Erwägung ziehen, dass zum Dienstleistungsbereich gerade in den strukturschwachen peripheren Räumen auch die Angebote des Zweiten und Dritten Arbeitsmarktes zählen – mithin wird die Beschäftigtenstatistik dadurch in Richtung Dienstleistungen verzerrt. Betrachtet man aber die Beschäftigtenverteilung differenziert nach zentralörtlichen Kriterien, fällt die landwirtschaftliche Prägung der kleinen Gemeinden auf. Ausgewählt wurden die folgenden Orte (siehe Karte 7):

- Pasewalk (2003: 12.272 E.): Mittelzentrum
- Ueckermünde (2003: 11.060 E.): Mittelzentrum mit Teilfunktion
- Löcknitz (2003: 3.000 E.): Unterzentrum
- Ferdinandshof (2003: 3.220 E.): Ländlicher Zentralort
- Rossow (2003: 550 E.): Gemeinde

Abb. 3: Verteilung der Beschäftigten nach Wirtschaftsbereichen in Beispielgemeinden 1999

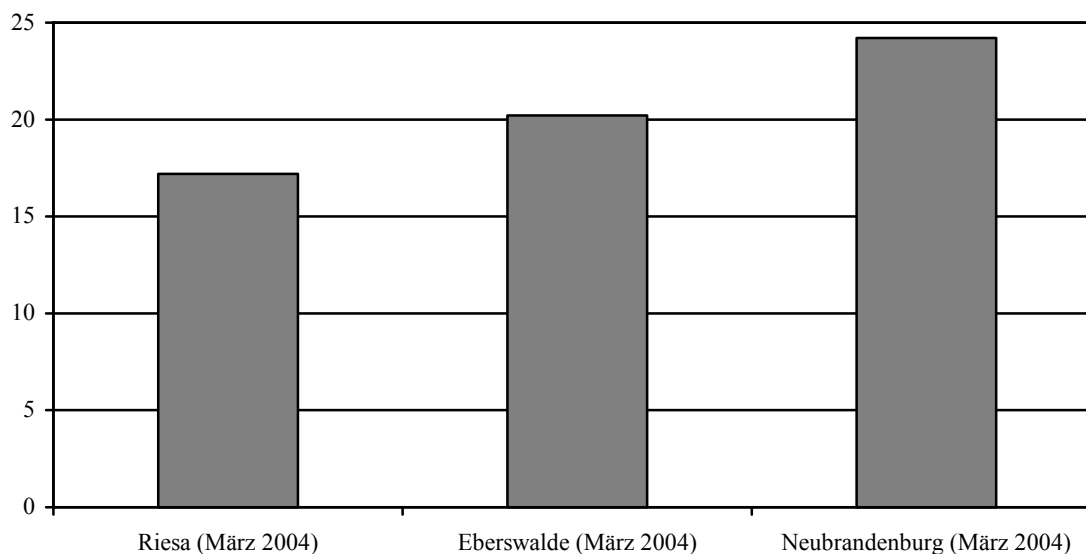


Quelle: Statistisches Jahrbuch MV 2003

Aus dieser Zusammenstellung wird bereits die kleinräumige Strukturierung des ländlichen Raumes deutlich: Gemeinden mit ausgeprägten Tertiärisierungstendenzen stehen solchen Gemeinden gegenüber, die überwiegend noch vom primären und sekundären Sektor geprägt sind.

Eine Betrachtung der Arbeitslosenquote als zweitem wichtigen Indikator zur Charakterisierung des ländlichen Raumes zeigt zunächst ein deutliches Nord-Süd-Gefälle mit der höchsten Arbeitslosenquote im Arbeitsamtsbezirk Neubrandenburg (Abb. 4).

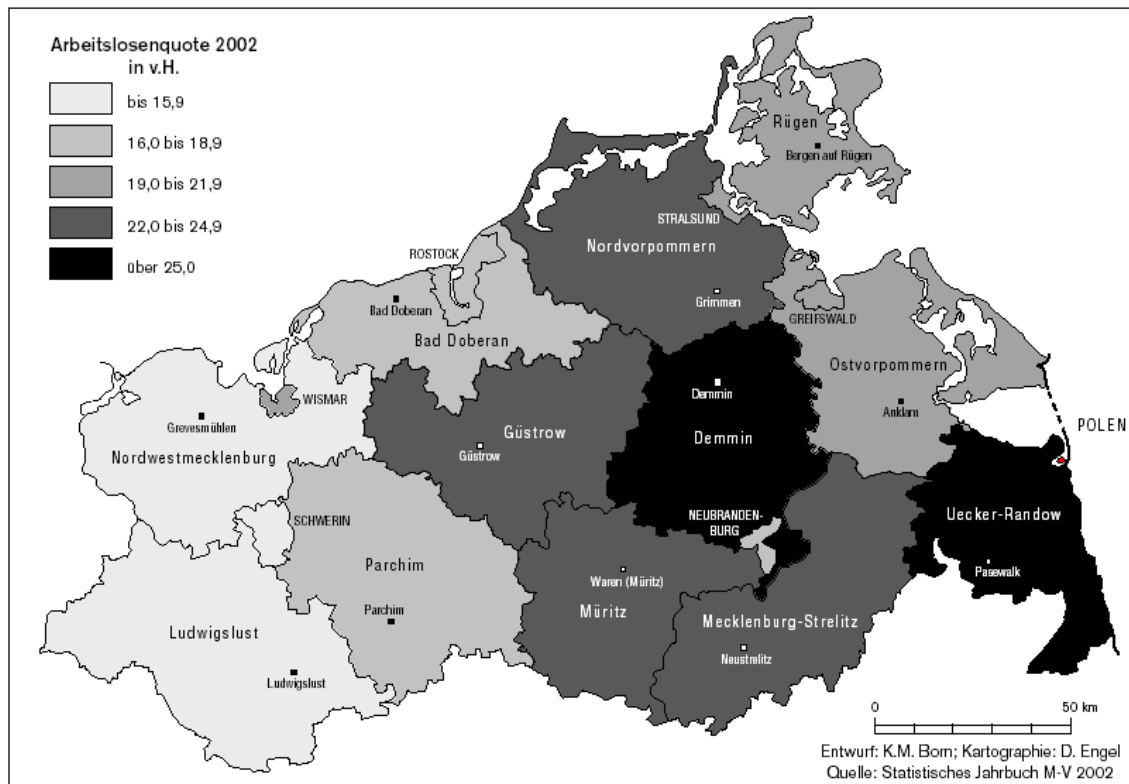
Abb. 4: Arbeitslosenquote in ausgewählten Arbeitsamtsbezirken



Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung (http://www.bibb.de/dokumente/pdf/naa309_2003k1_tab038_2regional.pdf) (16.08.2004)

Der Zuschnitt der Arbeitsamtsbezirke macht es allerdings notwendig, die Arbeitslosenquoten auch auf der räumlichen Ebene der Kreisfreien Städte bzw. der Kreise zu betrachten. Für Mecklenburg-Vorpommern wird hier ein Ost-West-Gefälle deutlich; gerade die grenznahen Landkreise zeigen besonders hohe Arbeitslosenquoten (Karte 5).

Karte 5: Arbeitslosenquoten in Landkreisen Mecklenburg-Vorpommerns 2002



Quelle: Statistisches Jahrbuch M-V 2002

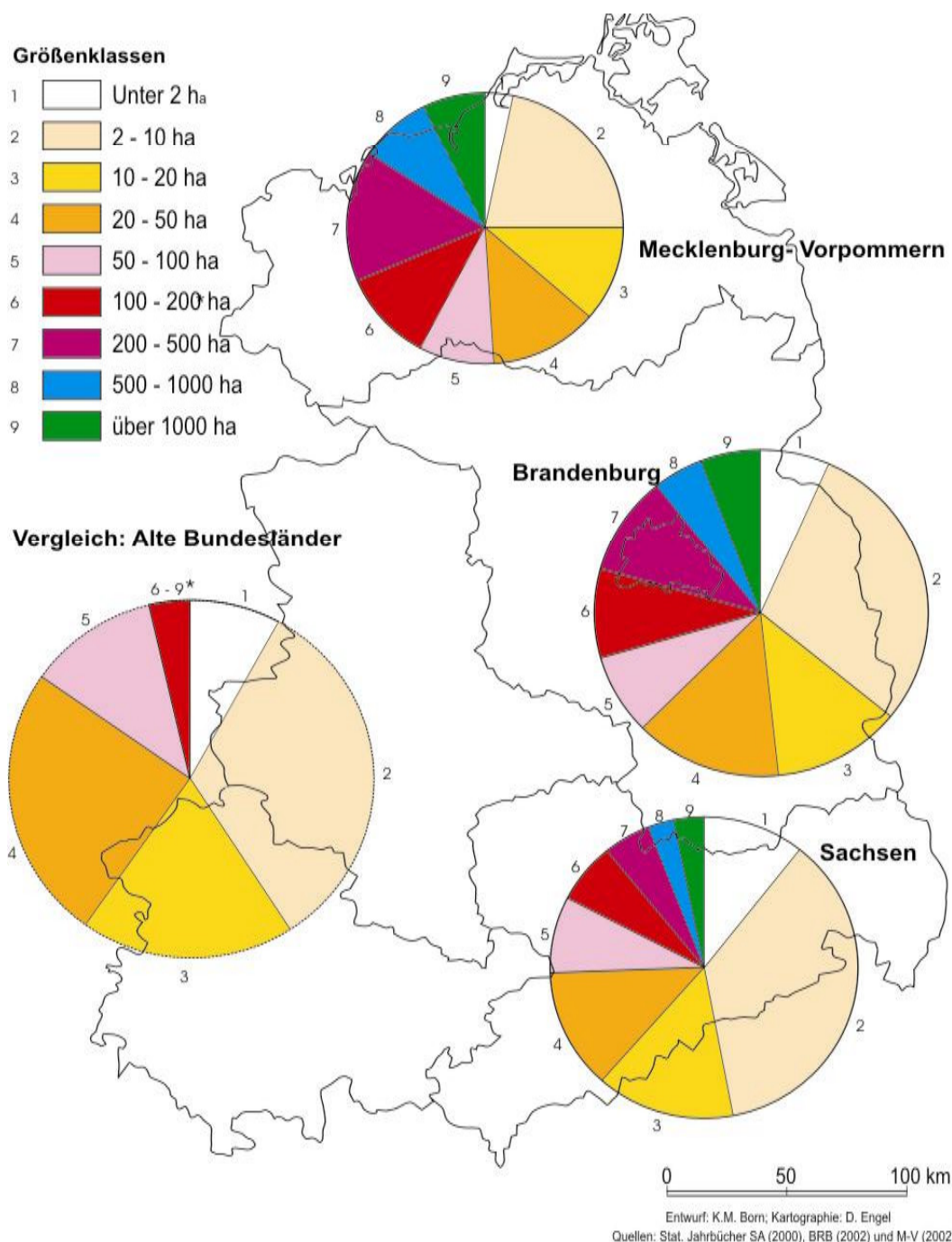
Ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Wirtschaftsstruktur – dargestellt an den Beschäftigtenzahlen – und Arbeitslosenquoten lässt sich insofern herstellen, als der dramatische Rückgang der Beschäftigtenzahlen im primären und sekundären Sektor als Hauptursache für die hohe Arbeitslosenquote zu sehen ist. Sicherlich wäre die Arbeitslosenquote ohne die hier nicht angesprochene Migration noch deutlich höher, da vor allem dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehende Personen in die Alten Bundesländer oder die wirtschaftsstärkeren ostdeutschen Regionen abwanderten.

Für eine Beurteilung der Folgen der EU-Erweiterung auf die landwirtschaftlichen Strukturen ist es zunächst notwendig, die Betriebsgröße, den Anteil der Betriebsgrößen an der Gesamtfläche und letztlich auch die Betriebsform zu betrachten. Gerade im sich entwickelnden Wettbewerb – sowohl um Absatzmärkte als auch um Fördermittel – spielen Betriebsgröße, Betriebsform und daraus abgeleitet auch der Betriebserfolg eine wesentliche Rolle.

Mit dem Beitrag von Pfeiffer (2004) liegt bereits eine im Hinblick auf die Osterweiterung der EU zentrierte Darstellung des Strukturwandels der Landwirtschaft in Brandenburg vor. Sie ist in diesem Zusammenhang als Referenz für die Betrachtung von landwirtschaftlichen Unternehmen in einem Gebiet zu sehen, das von relativ homogenen Betriebsgrößen, Betriebsformen und bodenkundlichen Eigenschaften geprägt ist.

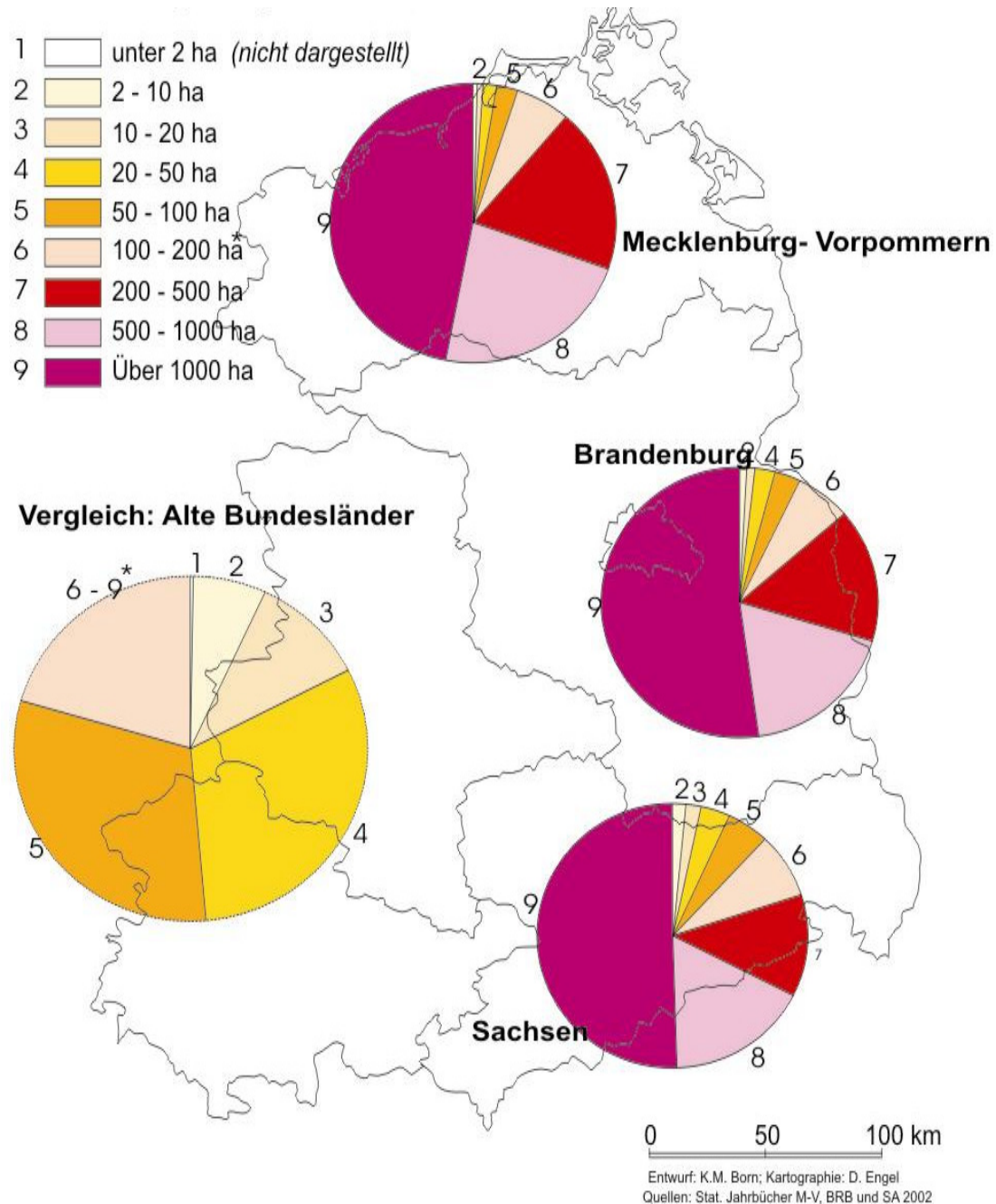
Für die drei Bundesländer Sachsen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern ergibt eine Betrachtung der Betriebsgröße erneut eine starke Differenzierung, die sowohl historisch wie auch landschaftlich bedingt ist. Die Agrarstruktur Sachsens ist im Vergleich zu Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern stärker von Kleinbetrieben bis 20 ha geprägt: Sie machen hier knapp über 60 % der Betriebsgrößen aus. Die Agrarstruktur Mecklenburg-Vorpommerns spiegelt hingegen deutlich die Persistenz großflächiger Unternehmen wider (auch wenn diese nicht in sich persistent sind). Die durchschnittlichen Betriebsgrößen liegen mit 115,1 ha (Sachsen), 194,2 ha (Brandenburg) und 260 ha (Mecklenburg-Vorpommern) deutlich über dem gesamt- (36,3 ha) bzw. west-deutschen Wert (26,2 ha) (Karte 6).

Karte 6: Anteil der landwirtschaftlichen Unternehmen nach Größenklassen der Betriebe



Naturgemäß treffen diese Zahlen keine Aussagen über den tatsächlichen Anteil der einzelnen Betriebsgrößen an der Nutzung der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Für die drei hier betrachteten Bundesländer wird dementsprechend die dominante Rolle der Großunternehmen deutlich. In allen drei Bundesländern bewirtschaften die Unternehmen mit Betriebsgrößen von über 500 ha 70% der landwirtschaftlichen Nutzflächen, obwohl sie anteilmäßig nur 16% aller Betriebe ausmachen (Karte 7).

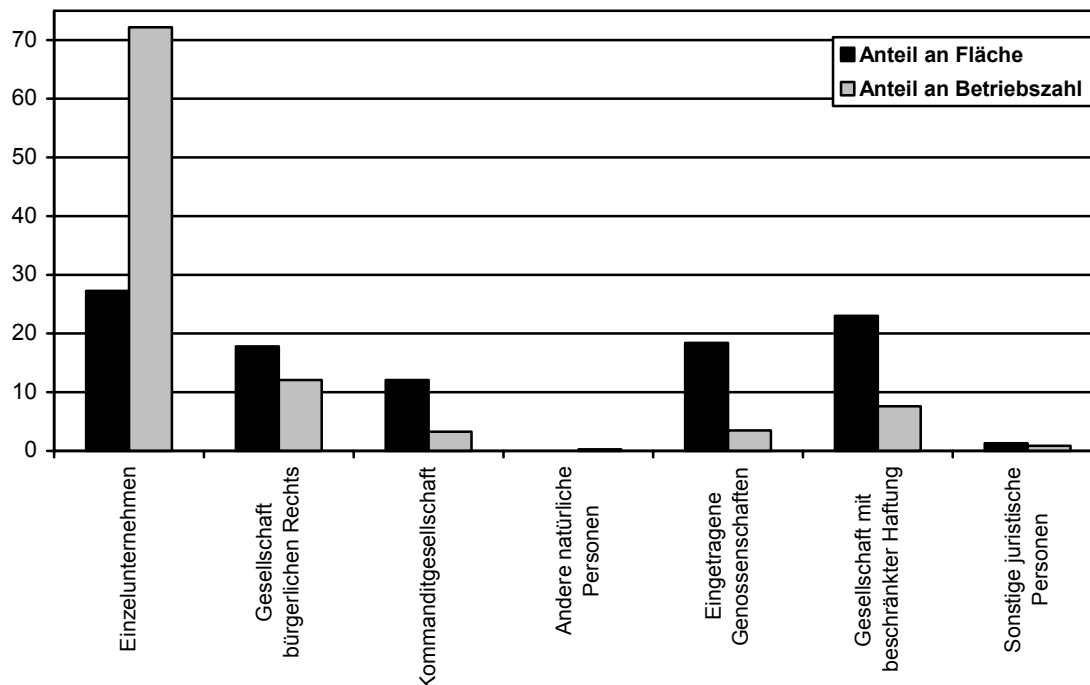
Karte 7: Anteil landwirtschaftlicher Unternehmen an Nutzflächen



Neben diesen Veränderungen in der Betriebsgröße – im Wesentlichen zu charakterisieren als eine Verkleinerung und Diversifizierung der DDR-Strukturen aus LPG und VEG – wirkte sich der Transformationsprozess besonders deutlich auf die Betriebsverfassung in den Neuen Bundesländern aus: Der Zwang zur Auflösung bzw. Umstrukturierung der LPG, die Privatisierung der VEG und die besonderen Startmöglichkeiten für Neu- und Wiedereinrichter führten zu Eigentumsverhältnissen, die sich von den überkommenen, durch Familienbetriebe geprägten Strukturen der Alten Bundesländer wesentlich unterscheiden.

Eine Betrachtung der landwirtschaftlichen Unternehmen nach Rechtsformen und Größenklasse verdeutlicht die Bedeutung der Betriebsform „Juristische Personen“: Sie bewirtschaften zusammen 42 % der Fläche, obwohl sie nur 12 % aller Betriebe ausmachen (Abb. 5).

Abb. 5: Landwirtschaftliche Betriebsformen und Flächennutzung in Mecklenburg-Vorpommern 2001



Quelle: Statistisches Jahrbuch M-V 2002

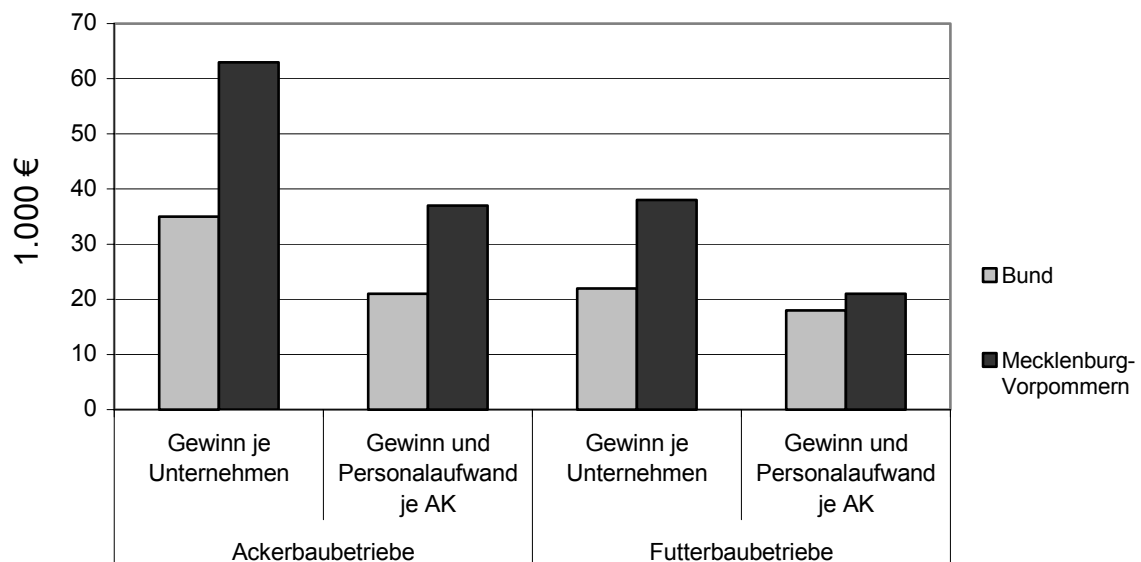
Einhergehend mit dieser Betriebsstruktur ergeben sich mehrere Probleme für den landwirtschaftlichen Sektor in den neuen Bundesländern:

- Agrarökonomen bewerten insbesondere die Betriebsform e.G. als nicht effizienzfördernd, da hier regelmäßige Defizite bei der Mitarbeitermotivation und zu hohe Verwaltungskosten entstehen (Steding 1994: 183; Laschewski 1998: 47 ff.).
- Im Vergleich zu Personengesellschaften und juristischen Personen wirtschaften Einzelunternehmen effektiver: Sie benötigen 1,2 AKE/100 ha LF gegenüber 1,4 bzw. 1,5 AKE/100 LF (Mecklenburg-Vorpommern).
- Die hohe Zahl juristischer Personen als Unternehmensform erhöht die Zahl der Unternehmensaufgaben, -neugründungen oder -fusionen. Diese sind aber regelmäßig mit zusätzlichen Kosten verbunden, die letztlich der Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen schaden.

- Juristische Personen sind stärker von Übernahmen bedroht – der Anteil ausländischer Investitionen liegt hier besonders hoch.
- Juristische Personen sind häufig Lohnarbeitsunternehmen oder Spezialbetriebe, sie sind von der allgemeinen landwirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Entwicklung der Subventionen besonders stark betroffen.
- Die Nachfolgeunternehmen der LPGs waren gezwungen, deren Altschulden zu übernehmen – bis jetzt liegt noch keine abschließende Lösung dieses Problems vor, das die betriebliche Rechnung dieser Unternehmen massiv belastet und somit ein Zukunftsrisiko darstellt.

Dennoch muss an dieser Stelle auf die guten Perspektiven der landwirtschaftlichen Betriebe in Mecklenburg-Vorpommern eingegangen werden: Dank ihrer Unternehmensgröße, der bereits erfolgten Spezialisierung und Anpassung an landwirtschaftspolitische Förderungsgegebenheiten wiesen sie gegenüber den restlichen Bundesländern höhere Gewinne und Arbeitsproduktionsraten auf (Abb. 6).

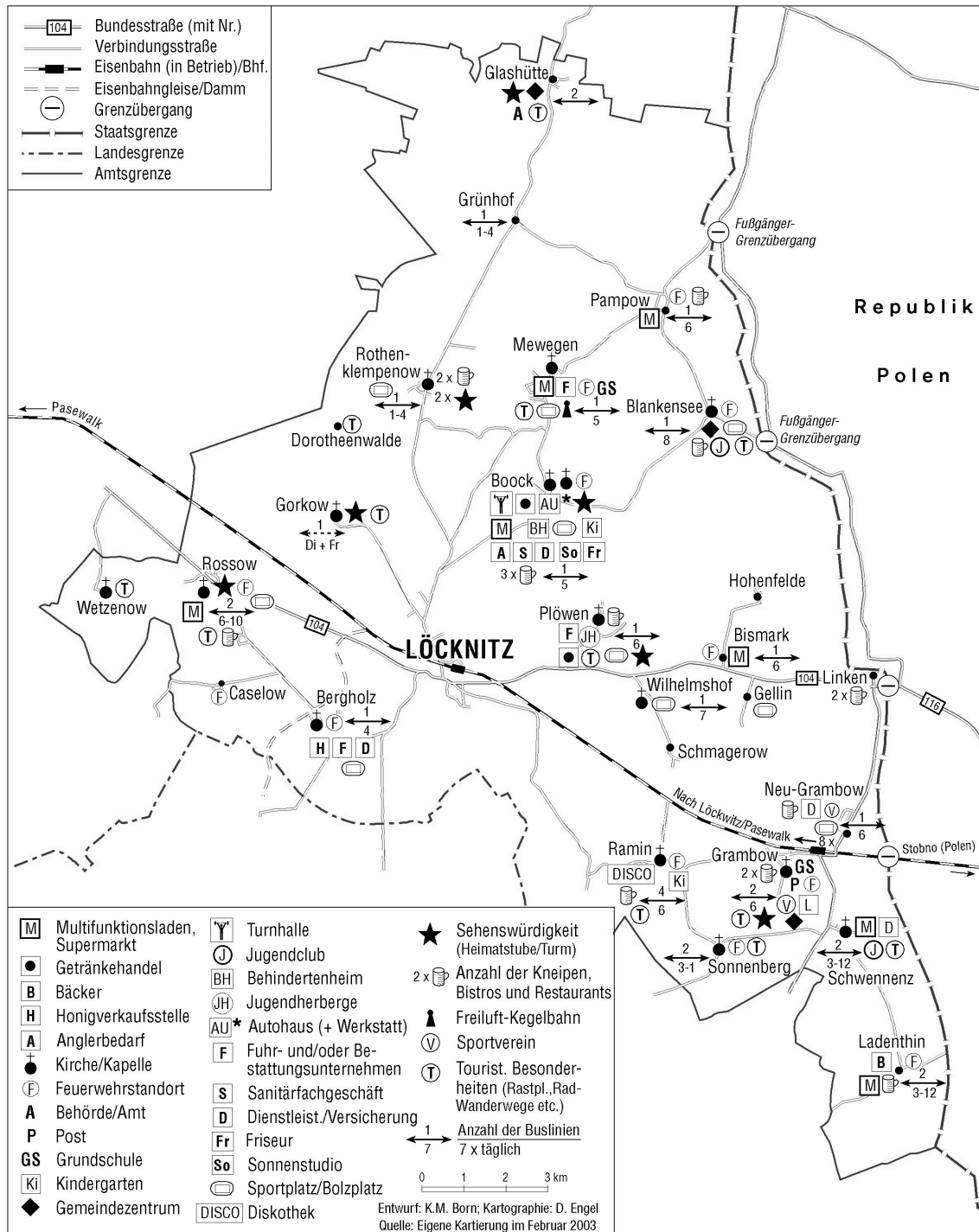
Abb. 6: Gewinn und Arbeitsproduktivität in Mecklenburg-Vorpommern 2003



Quelle: Agrarbericht Mecklenburg-Vorpommern 2004

Als letzter Aspekt der Agrarstruktur in den ländlichen Räumen der Neuen Bundesländer soll hier noch auf die infrastrukturelle Ausstattung eingegangen werden: In einer im Februar 2003 angefertigten Untersuchung zur infrastrukturellen Ausstattung der Gemeinden des Amtes Löcknitz (Mecklenburg-Vorpommern) (Born 2003) werden die Ausstattungsdefizite der einzelnen Gemeinden deutlich; größere Gemeinden (Löcknitz, Grambow) weisen gegenüber den kleineren Orten naturgemäß eine bessere Ausstattung auf. Zu beachten ist hier allerdings, dass die durchschnittliche Bevölkerungszahl der 13 Gemeinden nur ca. 657 Einwohner beträgt. Tatsächlich wird diese infrastrukturelle Minderausstattung auch von der Bevölkerung so wahrgenommen, wobei zum einen auf die offenbar bessere Situation vor 1990 und zum anderen auf die Altersstruktur (im Amt Löcknitz sind 34 % der Menschen über 50 Jahre alt, in einzelnen Gemeinden sogar 41 % (Stand 1998)) zu rekurren ist (Karte 8).

Karte 8: Ausstattung der Gemeinden im Amt Löcknitz



Nur in 7 der 24 Gemeinden gibt es eine Einkaufsmöglichkeit zur Deckung des täglichen Bedarfs; Bäckereien und Metzgereien sind völlig verschwunden.

- Von den früher in allen Dörfern vorhandenen Gaststätten sind nur 11 übrig geblieben.
- Kindergärten und Grundschulen gibt es nur noch in Mewegen, Book und Ramin.
- Abseits der Hauptverkehrswege Linken-Pasewalk und Löcknitz-Ueckermünde ist das ÖPNV-Angebot stark ausgedünnt.

Aus diesen Kennziffern können in einem ersten Schritt Annäherungen an mögliche Folgen der EU-Erweiterungen gewonnen werden; sie basieren weniger auf den Potenzialen der Beitrittsländer, sondern reflektieren eher den gegenwärtigen Zustand der ostdeutschen Grenzregion. Man darf sie aber nicht als endogene Entwicklungspotenziale der Region missverstehen.

- Beschäftigungsrelevantes Expansionspotenzial weisen nur der Dienstleistungssektor und mit Einschränkungen der sekundäre Sektor auf.
- Das Nord-Süd- bzw. Ost-West-Gefälle bei Wirtschaftsstruktur und Arbeitslosigkeit verdeutlicht Potenziale der südlicheren und grenzferneren Regionen; die hohen Arbeitslosenquoten weisen zwar auf ein hohes Arbeitskraftpotenzial hin, jedoch wird dieser Vorteil durch die selektive Abwanderung wieder aufgehoben.
- In den Neuen Bundesländern hat sich eine Agrarstruktur etabliert, die im Mix aus unterschiedlichen Betriebsformen gute Zukunftsmöglichkeiten auch im europäischen Wettbewerb hat. Die geringe Kapitalausstattung und die Rechtsform „Juristische Person“ machen einige Strukturelemente für ausländische Investoren interessant.

4 Die zukünftige Entwicklung des grenznahen ländlichen Raumes

Die Abschätzung der zukünftigen Entwicklung des grenznahen ländlichen Raumes soll differenziert nach den Ursachen in Ostdeutschland, in den Beitrittsstaaten und anderen Drittstaaten erfolgen. Die Suche nach den jeweiligen Ursachen für eine mögliche Dynamik oder Persistenz wurde hier als Untersuchungsmethode gewählt, weil erst aus der Analyse der Ursachen heraus Handlungsansätze für die Planung gewonnen werden können. Die Begriffe „Dynamik“ und „Persistenz“ umschreiben hierbei allerdings nur statische bzw. nichtstatische Zustände: Eine Reflexion aller denkbaren Möglichkeiten offenbart die entwicklungstheoretische Bandbreite einer Regression, Stagnation oder Expansion.

4.1 Ursachen in Ostdeutschland

Die grenznahen ländlichen Räume Ostdeutschlands sind mit wenigen Ausnahmen – die touristisch geprägten Räume der Ostseeküste und des Erzgebirges – durch landwirtschaftliche Prägung, Strukturschwäche, Deindustrialisierung und Abwanderung charakterisiert. Die Osterweiterung der EU hätte für diese Räume keine oder nur geringe Auswirkungen⁴:

⁴ Zu einer solchen Beurteilung kommt auch Ragnitz (2002), auch wenn er – allerdings nicht konkret ausgeführt – für den Markt mit landwirtschaftlichen Produkten Veränderungen prognostiziert, da dieser noch nicht vollständig liberalisiert ist.

- Die landwirtschaftlichen Unternehmen können wegen Kapitalschwachheit und vertraglichen Regelungen mit den Nachbarstaaten nicht expandieren; ihnen bietet sich aber die Möglichkeit, durch Tochterunternehmen Flächen zu pachten oder aber Minderbeteiligungen an polnischen GmbHs einzugehen (siehe dazu auch den Exkurs: Flächenerwerb und Flächenbewirtschaftung in Polen).
- Die bestehenden grenznahen zentralen Orte können ihr Ergänzungsgebiet nur eingeschränkt erweitern, da in den Nachbarstaaten ein ähnliches zentralörtliches System entwickelt ist.
- Zentralörtliche Funktionen können durch grenznahe zentrale Orte in den Nachbarstaaten übernommen werden – zahlreiche Dienstleistungen werden günstiger angeboten. Die bisherigen Erschwernisse grenzüberschreitenden Verkehrs werden entfallen.
- Umgekehrt können Zentrale Orte in den grenznahen peripheren Räumen nur in geringem Maße mit einem Ansteigen der Nachfrage rechnen, da nur höherwertige zentralörtliche Dienste auch grenzüberschreitend aus den Beitrittsstaaten nachgefragt werden.
- Periphere, strukturschwache Räume werden nach Einschätzung des IRS nicht als Investitionsräume aus den Beitrittsstaaten infrage kommen (Bürkner/Matthiesen 2002).

Exkurs: Flächenerwerb und Flächenbewirtschaftung in Polen

Der Beitritt der osteuropäischen Nachbarstaaten zur EU hat weitreichende Folgen für den landwirtschaftlichen Flächenmarkt in der dann erweiterten EU, da sich bei deutlich geringeren Bodenpreisen die Möglichkeit zur Erweiterung bestehender Betriebe bzw. zur Auslagerung von in Deutschland unrentablen Betriebsteilen i. S. einer Arbeitsteilung und Spezialisierung ergibt.

Im Wesentlichen bieten sich den landwirtschaftlichen Unternehmen aus den Altmitgliedsländern zwei Möglichkeiten zu Flächenerwerb und Flächenbewirtschaftung:

- **Flächenerwerb:** In Polen können ausländische Unternehmer GmbHs mit einer Maximalbeteiligung von 49% gründen. Offenbar können diese Minderheitenbeteiligungen aber auf über 50% aufgestockt werden. Ob und wie weit diese Mehrheitsbeteiligungen des deutschen Gesellschafters den Vorschriften in Polen entsprechen, mag dahingestellt sein. Es finden sich jedoch regelmäßige Hinweise auf die offensichtliche Ausnutzungen einer rechtlichen Grauzone, in denen polnische Bürger als Strohmänner agieren (vgl. die Ausführungen von Range (2001) und Schröder; Baranski (2002)).
- **Flächenbewirtschaftung:** Polnische Tochterunternehmen von landwirtschaftlichen Betrieben aus den Altmitgliedsländern können in Polen Flächen pachten. So wurden in der Wojewodschaft Westpommern 2002 bereits ein Drittel der LN von Unternehmen mit ausländischer Mehrheitsbeteiligung bewirtschaftet. Für die Bereiche der Treuhandagenturen in Stettin und Gorzow liegen Zahlen über die Verpachtung und den Verkauf von Staatsland an ausländische Personen und Unternehmen vor:

	Treuhandagentur Stettin	Treuhandagentur Gorzow
Verkauf	12.400 ha davon: 72 % an Deutsche 15 % an Dänen 9 % an Holländer Rest an weitere 11 Nationen	22.900 ha davon: 60 % an Schweden (IKEA) 20,7 % an Deutsche 12,4 % an Iren 4,1 % an Franzosen
Verpachtet	71.400 ha davon: 40,5 % an Deutsche 22 % an Dänen 11 % an Holländer Rest an weitere 11 Nationen	24.500 ha davon: 36,1 % an Deutsche 33 % an Holländer 17,1 % an Briten 6,7 % an Iren

Quelle: MOZ vom 08.02.2002, S. 4

Zu diesen Flächen kommt noch eine unbekannte Zahl an privatrechtlichen Verkäufen bzw. Verpachtungen zwischen Polen und Ausländern.

- Obgleich es sich hier um kapital- und verwaltungsintensive Bemühungen⁵ handelt, scheint diese Strategie auf dem Hintergrund der polnischen Übergangsregelungen für den Landerwerb durch Ausländer erfolgreich zu sein. Der zwischen der EU und Polen im Zuge der Beitrittsverhandlungen ausgehandelte Kompromiss sieht vor, dass ausländische Unternehmen in den westlichen Wojewodschaften erst nach sieben Jahren Pacht und in den östlichen Landesteilen erst nach drei Jahren Pacht Flächen erwerben können. Darüber hinaus unterliegt das Erwerbsverfahren für 12 Jahre einem Genehmigungsverfahren (FAZ vom 21.03.2002).

4.2 Ursachen in Beitrittsstaaten

Obgleich mit dem Beitritt der osteuropäischen Staaten zur Europäischen Union auch umfangreiche Hoffnungen auf eine weitere positive wirtschaftliche Entwicklung in den Beitrittsstaaten verknüpft werden, muss damit gerechnet werden, dass diese Dynamik nur eingeschränkt die grenznahen ländlichen Räume erreichen wird:

- Die Kontingentierung der Arbeitskräfte durch zwischenstaatliche Verträge wird dazu führen, dass Arbeitnehmer aus den Beitrittsstaaten primär (Nachfrage-)Zentren in Deutschland präferieren; für die ländlichen Gebiete bedeutet das zum einen keine Revitalisierung der Arbeitsmarktes, aber auch keine weitergehende Gefährdung bestehender Arbeitsverhältnisse.
- Der gegenwärtig noch vorhandene Facharbeiterüberhang in den Beitrittsstaaten wird durch die wirtschaftliche Entwicklung und die Arbeitsmöglichkeiten in deutschen Zentren abgebaut werden; für die grenznahen Gebiete bedeutet dies keine positiven oder negativen Entwicklungen.
- Die landwirtschaftlichen Unternehmen im grenznahen Bereich der Beitrittsstaaten werden zwar von der EU-Agrarpolitik profitieren, doch wird sich diese positive Entwicklung nur schwach auf die grenznahen Regionen in Ostdeutschland auswirken: Der Bodenmarkt wird kaum beeinflusst werden und der Umfang der Inanspruchnahme nachgeordneter Dienstleistungen im landwirtschaftlichen Bereich (Reparatur und Wartung von Geräten, Weiterverarbeitung von Produkten etc.) wird

⁵ Einen Einblick in die Schwierigkeiten des Engagements in Polen anhand eines Betriebes gibt Schröder (2002).

ebenfalls gering sein. Es lassen sich allerdings leichte positive Entwicklungen für die Unternehmen in den Beitrittsstaaten identifizieren, die die o. g. Kooperationsmöglichkeiten mit westlichen Unternehmen nutzen. Hier ist von einem Kapital- und Know-how-Transfer auszugehen, der diesen Unternehmen Vorteile im noch schwierigen Landwirtschaftsmarkt bringen könnte.

- Obwohl mittelfristig mit einer Angleichung des Preisniveaus für bestimmte Produkte und Dienstleistungen in den Beitrittsstaaten zu rechnen ist, geht von ihnen nach der Grenzöffnung und der damit verbundenen Erleichterung beim Grenzübertritt weiterhin eine große Anziehungskraft aus. Für die grenznahen Bereiche bedeutet dies einen eher noch ansteigenden Nachfrageabfluss nach Osten und somit eine weitere Bedrohung der bestehenden Anbieter.

Natürlich muss an dieser Stelle auch auf die Herausforderungen für die polnische Landwirtschaft nach dem EU-Beitritt eingegangen werden, wie sie Pawlak (2004) anschaulich geschildert hat. Als Ausgangsposition der Landwirtschaft in Westpolen nennt er folgende Charakteristika:

- Die durchschnittlichen Betriebsgrößen in Westpolen liegen mit 17,2 ha (2000) fast auf dem Niveau der EU.
- Der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft ist überproportional hoch.
- Die Produktivität der Betriebe und die Qualität der Erzeugnisse liegen unter dem EU-Durchschnitt.
- Die Ausbildungssituation der im ländlichen Raum lebenden Menschen ist unzureichend.

Als Faktoren, die die weitere Entwicklung der Landwirtschaft beeinflussen können, zählt er den Grad der Konzentration durch Betriebsaufgaben, die Erschließung neuer, nicht landwirtschaftsbezogener Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum und die Höhe der Investitionen im ländlichen Raum auf. Obgleich die meisten der Anforderungen an die westpolnische Landwirtschaft intern zu bewältigen sind, verweist er auf die Rolle ausländischen Kapitals, das bereits Ende 2000 bestimmte, produktionsnachgelagerte Bereiche (Brauereien, Tabakverarbeitung und Fleischverarbeitung) erfasst hatte. Insofern ergibt sich hier für Interessenten aus den Altmitgliedsländern die Möglichkeit der Investition – im Gegensatz zum sekundären Sektor weist der Agrarsektor in den Neuen Bundesländern durchaus hohe Spezialisierungsgrade auf, die gerade in Westpolen nutzbringend eingesetzt werden könnten. Darüber hinaus haben die landwirtschaftlichen Betriebe und nachgeordneten Bereiche den Anpassungsprozess an marktwirtschaftliche Strukturen bereits erfolgreich hinter sich gebracht. Die eventuell in Westpolen vorhandenen Lücken könnten also gefüllt werden. Zu dieser Einschätzung muss aber einschränkend auf die geringe Kapitalausstattung der Betriebe hingewiesen werden, die Investitionen in Westpolen nicht in dem nötigen Umfang möglich machen.

4.3 Ursachen in anderen Staaten

Auswirkungen auf den peripheren ländlichen Raum in Grenznähe können auch von Entscheidungen anderer Akteure herrühren: Sicherlich wird der Beitritt der osteuropäischen Staaten weiter reichende Folgen für die Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik und die Förderung strukturschwacher Gebiete haben als bis heute absehbar ist. Die Umstellung des Beihilfesystems von einer Betriebs- zu einer Regionsförderung und eine notwendige Justierung der Förderrichtlinien für strukturschwache Regionen können dazu führen, dass sowohl landwirtschaftliche Betriebe als auch die Gesamtregion in geringe-

rem Maße als heute unterstützt werden und mithin ihre strukturellen Defizite nicht etwa abgebaut, sondern noch verstärkt werden.

Im Einzelnen sehen die Überlegungen des damaligen Regionalkommissars Michel Barnier vor, die Ziel-2- und Ziel-3-Förderungen zu einem neuen Ziel 2 unter der Leitlinie „Instrumente für Wachstum und Beschäftigung“ zu bündeln und damit Ausbildung und Wissenstransfer zu fördern. Unter dem Ziel 3 wäre dann die Förderung der engeren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern zusammengefasst. Räumlich betreffen diese Umstrukturierungsmaßnahmen der Kohäsionsmittel vor allem Regionen der Altmitgliedsländer, darunter auch Teile Ostdeutschlands, die nicht mehr unter die Ziel-1-Förderung fallen (FAZ vom 07.10.2003). Darüber hinaus soll die Obergrenze für Beihilfen in den Fördergebieten vermindert werden: In Ziel-1-Gebieten von 50 auf 30 % und in den herabgestuften Ziel-2-Gebieten (sog. statistische Opfer der Osterweiterung) stufenweise auf 20 % (FAZ vom 01.06.2004). Im Ergebnis sieht die zukünftige Strukturpolitik der EU für 2007 bis 2013 in den drei Programmbereichen „Konvergenz“, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ Ausgaben in Höhe von 335 Mrd. Euro vor. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die mögliche Verteilung der Fördermittel für Ostdeutschland.

Tab. 1: Strukturpolitik der EU 2007 bis 2013: Fördermittel

Programme	Förderfähig	Prioritäten	Mittelverteilung
Konvergenz			
Konvergenz-Programme (EFRE, ESF)	Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von < 75 % des Durchschnitts der EU-25	Innovation, Umwelt, Risiko-prävention, Erreichbarkeit, Infrastruktur, menschliche Ressourcen, Verwaltungskapazität	264 Mrd. Euro 78,5 %
Statistische Effekte (EFRE, ESF)	Regionen mit einem pro-Kopf-BIP von < 75 % der EU-15 und > 75 % der EU-25		
Kohäsions-Fonds	Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von < 90 % des Durchschnitts der EU-25		
Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung			
Regionale Programme (EFRE)	Mitgliedstaaten schlagen eine Liste von Regionen vor	Innovation, Risikoprävention, Erreichbarkeit	57,9 Mrd. Euro ca. 17,2 %
Nationale Programme (ESF)		Europäische Beschäftigungsstrategie	
„Phasing-in“ (EFRE)	Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von < 75 % des Durchschnitts der EU-15	Innovation, Umwelt/Risiko-prävention, Erreichbarkeit, Europäische Beschäftigungsstrategie	
Europäische territoriale Zusammenarbeit			
Grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit und Vernetzung (EFRE)	Grenzregionen sowie größere Regionen im Rahmen transnationaler Zusammenarbeit	Innovation, Umwelt, Risiko-prävention, Erreichbarkeit, Kultur, Bildung	13,2 Mrd. Euro ca. 4 %

Quelle: FAZ vom 13.07.2004

Ogleich die Grenzregionen explizit im Programmpunkt „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ Erwähnung finden, besteht unter ihnen doch eine starke Verunsicherung durch die Erweiterung der EU. In diesem Zusammenhang hat sich die Arbeitsge-

meinschaft ARGE28 der europäischen Grenzregionen für einen eigenständigen Förderungstatbestand „Grenzregion“ in der zukünftigen Regionalförderung ausgesprochen. Außerdem befürchtet die ARGE28 negative wirtschaftliche Effekte in den Grenzregionen, wenn das Förderungsgefälle zwischen Ost und West zu hoch ist – ein Zusammenwachsen von Regionen sei dann nicht gegeben und förderungsmotivierte Abwanderungen über die Grenze hinweg würden gewachsenen Wirtschaftstandorten schaden (FAZ vom 02.12.2003).

Neben der Europäischen Union kann auch die zukünftige NATO- bzw. WEU-Politik weitreichende Folgen für periphere grenznahe Räume haben, da die notwendige Umstrukturierung der Streitkräfte zu weiteren Standortaufgaben führen wird. Das Beispiel des Standortes Eggesin in Uecker-Randow hat demonstriert, welchen Folgen ein solcher Truppenabbau für die regionale Wirtschaft haben kann.

5. Die Entwicklung des grenzfernen ländlichen Raumes

Weitaus schwieriger erscheint eine Abschätzung der Beitrittsfolgen für grenzferne ländliche Räume, da diese nur eingeschränkt von direkten, grenzüberschreitenden Aktivitäten auf beiden Seiten der Grenze profitieren.

5.1 Ursachen in Ostdeutschland

Die im Vergleich zum grenznahen ländlichen Raum etwas bessere sozio-ökonomische Ausgangslage des grenzfernen ländlichen Raumes führt dazu, dass hier durchaus einige Chancen im Entwicklungsprozess zu erwarten sind:

- Den bestehenden Unternehmen steht der Zugang zu den Märkten in den Beitrittsstaaten offen; die teilweise bereits bestehenden Kooperation mit Partnern können somit ausgeweitet bzw. neue Kooperationen geknüpft werden.
- Landwirtschaftlichen Unternehmen steht die Möglichkeit der Kooperation mit Unternehmen in den Beitrittsstaaten offen; allerdings ergeben sich distanzbezogene Nachteile, so dass außer einem Transfer von Kapital nur wenig Know-how-Transfer möglich ist.
- Der teilweise vorhandene Mangel an Fachkräften kann aus den Beitrittsstaaten heraus behoben werden. Ebenso ergeben sich Möglichkeiten, durch Werkverträge mit Subunternehmern erhebliche Personalkosten einzusparen; allerdings gehen diese Maßnahmen zuungunsten der Arbeitskräfte in Ostdeutschland.

5.2 Ursachen in Beitrittsstaaten

Der bereits erwähnte Facharbeiterüberhang in den Beitrittsstaaten kann trotz Zuzugsreglementierungen zu einer Deckung des Bedarfs in den prosperierenderen grenzfernen Regionen führen; eine Prognose kann hier allerdings nicht abgegeben werden, da zu wenig Informationen über das – per Reglementierung gesteuerte – Angebot und die Nachfrage in den Entwicklungszentren Ost- und Westdeutschlands vorliegen. Inzwischen zeigt sich aber gerade im Bereich der Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Produkte das Potential der Facharbeiter aus den Beitrittsstaaten, die durch Werkverträge zu den Konditionen ihrer Herkunftsländer in Ostdeutschland arbeiten (Lauterbach 2005).

5.3 Ursachen in anderen Staaten

Erneut muss hier auf zukünftige wirtschafts- und sicherheitspolitische Entscheidungen der EU bzw. NATO/WEU verwiesen werden.

6 Die Entwicklung des ländlichen Raums in Grenzlage zu einem Agglomerationsraum

Der Beitritt Polens und Tschechiens zur Europäischen Union wird für ländliche Regionen dort die umfangreichsten Veränderungen mit sich bringen, wo der ländliche Raum in Deutschland nahe zu einem Agglomerationsraum liegt. Insbesondere Stettin (ca. 10 km, 415.000 E), Gorzow (ca. 30 km, 126.000 E) und Liberec (ca. 15 km, 100.000 E) kommen hier in Frage.

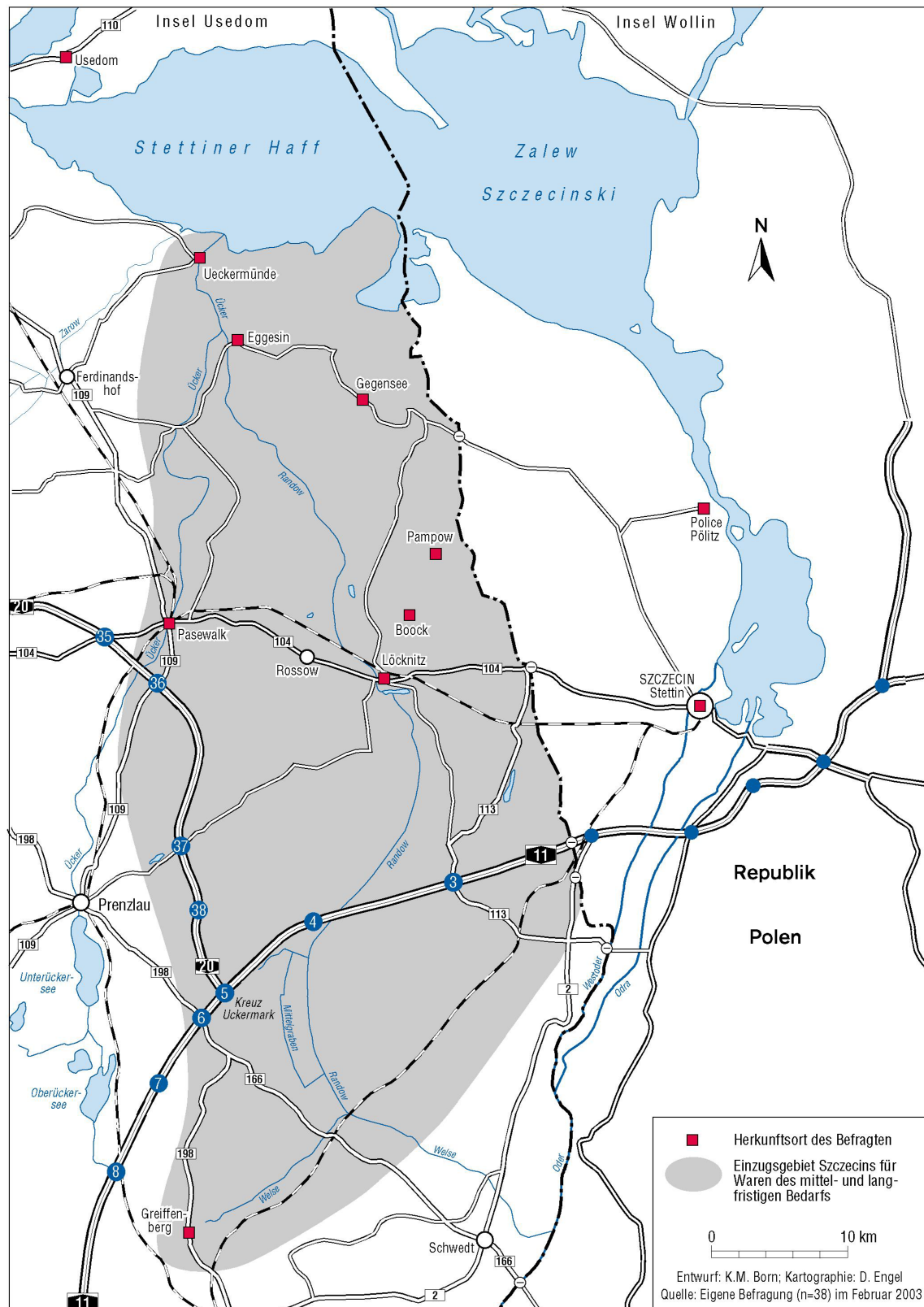
Welche Bedeutung die Nähe einer solcher Großstadt zum ländlichen Raum in Ostdeutschland hat, sei an einem kleinen Beispiel verdeutlicht: Im Februar 2003 wurde im Zuge eines Geländepraktikums der Einzugsbereich Stettins innerhalb des Landkreises Uecker-Randow durch Befragungen in Löcknitz, Pasewalk und Ueckermünde gemessen. Anhand der Karte (Karte 9) wird deutlich, dass das Einzugsgebiet Stettins mindestens bis Pasewalk reicht. Weitaus aussagekräftiger ist die steigende Bedeutung der Stadt als Angebotsort von Waren des mittel- und langfristigen Bedarfs: Unter den insgesamt 39 Nennungen war die Nachfrage nach Kleidung, Kultur (Theater und Konzerte) und Möbeln am häufigsten.

In diesem Zusammenhang sei nur darauf verwiesen, dass aufgrund der Ungleichgewichte zwischen dem deutschen und polnischen Wohnungsmarkt durchaus die Möglichkeit besteht, die in Ostdeutschland leer stehenden Wohnungen auch für polnische Bürger anzubieten. In eine ähnliche Richtung gehen die Bemühungen deutscher und polnischer Makler, Gebäude im Landkreis Uecker-Randow an polnische Interessenten zu vermarkten. Niedrige Preise, die Wohnungsgenossenschaften als veräußerungswillige Eigentümer, die Nähe zu Stettin und die infrastrukturelle Ausstattung (deutsch-polnisches Gymnasium in Löcknitz) wirken sich hier vorteilhaft aus (Niendorf 2005).

Nachfolgend sollen die Auswirkungen des Beitritts Polens und Tschechiens zur EU sektoral skizziert werden

- Die steigende Bedeutung der Großstädte und ihr Angebot an Beschäftigung, Waren und Dienstleistungen werden zu erhöhten Verkehrsdichten auf den grenzüberschreitenden Straßen führen.
- Beschäftigungsmöglichkeiten im Nachbarland und die damit verbundene steigende Bedeutung der Grenzpendler können die Bevölkerungszahl in ländlichen Orten stabilisieren. Es ist jedoch nicht mit einer Suburbanisierung auf deutschem Boden (gerade im Bereich Stettins) zu rechnen, da die Gründe für die Wohnraumknappheit in Stettin weniger in einem mangelnden Angebot an Flächen als in der verbreiteten Kapital- und Einkommensschwäche der Haushalte liegen.
- Sollten sich die Großstädte in Grenznähe weiterhin positiv entwickeln und die Zahl der Grenzpendler aus Deutschland weiter zunehmen, ist nach der Gewährung voller Freizügigkeit innerhalb der EU mit positiven demographischen und beschäftigungspolitischen Entwicklungen zu rechnen.

Karte 9: Der Einzugsbereich Stettins im Landkreis Uecker-Randow



7 Planungsziele

Identifiziert man die Strukturschwäche der Region, insbesondere die mangelnde infrastrukturelle Ausstattung und den drohenden Bedeutungsverlust der Mittel- und Unterzentren, als wichtigste Passiva der ländlichen peripheren Räume und die überwiegend positive landwirtschaftliche Entwicklung als Aktiva, ergeben sich folgende, hier nur grob umrissene Planungsziele. Einige dieser Anregungen beziehen sich zunächst auf eine allgemeine Stabilisierung und Stärkung der Regionen, die so im zukünftigen Wettbewerb mit den Beitrittsstaaten konkurrenzfähig bleiben sollen.

- Die heute noch im ländlichen Raum bestehenden infrastrukturellen Strukturen sind in ihrem Bestand zu erhalten, um damit den ländlichen Raum wirtschaftlich und demographisch zu stabilisieren. Obgleich dieses Ziel in Anbetracht der demographischen Entwicklung von vielen Seiten als überholt charakterisiert wird und die gegenwärtige Diskussion eine weitere Ausdünnung des zentralörtlichen Systems vorsieht, muss an dieser Stelle auf das Dilemma zwischen der Reaktion auf demographische Entwicklungen und der Erhaltung einer Grundausstattung als Garantie eines endogenen Potenzials hingewiesen werden. Für die grenznahen Zentralen Orte kommt hier noch erschwerend hinzu, dass sie einerseits der Konkurrenz der Zentralen Orte in den Beitrittsstaaten ausgesetzt sind, andererseits aber auch jenseits der Grenzen ein Einzugsgebiet etablieren können.
- Das bestehende Landschaftsbild ist in seiner Qualität zu erhalten bzw. zu einer hochwertigen, den ökologischen, touristischen und wirtschaftlichen Ansprüchen entsprechenden Qualität zu entwickeln.
- Insbesondere in den Mittel- und Unterzentren sollte die infrastrukturelle Ausstattung verbessert werden, um zum einen die Versorgungsmöglichkeiten der Bevölkerung in den umgebenden Regionen zu stärken und zum anderen die Attraktivität der Mittel- und Unterzentren an sich als relativ weitmaschiges Netz im dünn besiedelten Raum zu erhalten.
- Die Verkehrsinfrastruktur zu und in den Beitrittsländern muss verbessert werden: Der wechselseitige Zugang zu Gütern, Dienstleistungen und Beschäftigungsmöglichkeiten stärkt die Regionen beiderseits der Grenze. Das Argument, Durchgangstrassen vorrangig nach Berlin und weiter nach Westen zu schaffen, gilt insofern nicht, als die Benutzer dieser Trassen auch bei Nichtausbau der Trassen den peripheren ländlichen Raum meiden würden.
- Die bestehenden landwirtschaftlichen Strukturen und ihr Umfeld (vor- und nachgelagerte Industrien) muss stabilisiert werden: Neben den politischen Aspekten der Altschuldenproblematik und der Gemeinsamen Agrarpolitik kommt der örtlichen und regionalen Raumordnung und Planung besondere Bedeutung zu, da hier Interessenkonflikte zwischen den Funktionsbereichen Landwirtschaft, Naturschutz und Tourismus effektiv und präventiv vermieden werden können. Für die landwirtschaftlichen Betriebe bedeutet dies neben einer gegenwärtigen Bestandssicherung auch eine längerfristige Perspektive in Bezug auf Flächennutzung und Diversifizierung.
- Über den Ausbau der ökologischen Landwirtschaft und die Extensivierung hinaus müssen Perspektiven für landwirtschaftliche Unternehmen entwickelt werden. Die können bspw. im Anbau nachwachsender Rohstoffe für die in der Entwicklung stehenden Kraftwerke auf Bioethanol- und Holzbasis in Schwedt und Stettin liegen, womit auch gleichzeitig grenzüberschreitende Perspektiven verbunden sind. Zu die-

sen alternativen Einkommensquellen zählt auch die Durchführung von umweltbezogenem Landmanagement und Pflegemaßnahmen.

Neben den Zielen einer nachhaltigen Regionalplanung in grenznahen peripheren Räumen müssen auch geeignete Planungsinstrumente genannt werden. Ohne auf die hier vorhandene umfangreiche Literatur eingehen zu wollen, muss – auch aus resignativer Perspektive heraus – auf die bestehenden Instrumente verwiesen werden: Die Schaffung regionaler Stoff- und Energiekreisläufe, Ingangsetzung von regionalen Entwicklungsimpulsen durch Regionalmanagement und lokale Agenda-Prozesse, Förderung des Tourismus im ländlichen Raum und regionale und lokale Vermarktungsstrategien (vgl. hierzu auch den Beitrag von Dehne und Fichtner in diesem Band).

8 Zusammenfassung

Zusammenfassend muss vermerkt werden, dass der periphere ländliche Raum nach der Wiedervereinigung 1990 einen radikalen Wandel durchlebt hat: Neben der Transformation von Primärem und Sekundärem Sektor wirkte sich der Abbau von Infrastruktur im ländlichen Raum besonders prägend aus: Der Verlust von Arbeitsplätzen und Versorgungsmöglichkeiten bewirkte eine beispiellose Entleerung der ländlichen Räume, die sowohl quantitativ an den Bevölkerungszahlen als auch qualitativ am Ausbildungsstand bewiesen werden kann.

An diese kritische Phase der Transformation schließt sich seit 2004 der Prozess der Osterweiterung der EU an. Erstaunlicherweise ergeben sich aber gerade für die schlecht ausgestatteten und strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands kaum Vor- oder Nachteile: Weder können Investitionen in oder durch die Beitrittsstaaten die Strukturdefizite beheben noch ergeben sich direkte negative Effekte. Weitaus interessanter ist die Situation für die Gebiete in Grenzlage zu einer Großstadt. Diese Räume können eingeschränkt von der positiven wirtschaftlichen Entwicklung der Großstädte in den Beitrittsstaaten profitieren und sich eventuell als „deutsches Hinterland“ etablieren.

Literatur

- Born, K. M. (2003): Ergebnisse des Geländepraktikums „Regionalentwicklung im peripheren Raum Ostdeutschlands“. Unveröff. Materialien. Berlin.
- Bürkner, H.-J.; Matthiesen, U. (2002): Sieben Thesen zu den krisenhaften Auswirkungen der Osterweiterung der Europäischen Union auf die deutsch-polnische Grenzregion. In: IRS Aktuell 34, S. 5-7.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001): Raumentwicklung und Raumordnung in Deutschland. Kurzfassung des Raumordnungsberichts 2000.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 21.03.2002: Wachsendes Befremden über Polen.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 07.10.2003: Brüssel will die Struktur- und Regionalpolitik reformieren.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 02.12.2003: Grenzregionen fordern Sonderstatus.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 01.06.2004: Die ostdeutsche Angst vor der Beihilfetreppe.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 13.07.2004: Das Rennen um die EU-Subventionen beginnt.
- Gans, P.; Kemper, F.-J. (2003): Ost-West-Wanderungen in Deutschland – Verlust von Humankapital für die neuen Länder? In: Geographische Rundschau 6/2003, S. 16-18.

- Heimpold, G. (2003): Zur Ausstattung der deutschen Regionen entlang der Grenze zu Polen mit wichtigen Wachstumsfaktoren. In: *Wirtschaft im Wandel* 9 (7), S. 215-221.
- Herfert, G. (2004): Die ostdeutsche Schrumpflandschaft. In: *Geographische Rundschau* 56 (2), S. 57-62.
- Krätke, S.; Borst, R. (2004): EU-Osterweiterung als Chance. Perspektiven für Metropolräume und Grenzgebiete am Beispiel Berlin-Brandenburg. Münster.
- Lauterbach, J. (2005): Das Billiglohnland. In: *Die Welt* vom 22.02.2005.
- Laschewski, L. (1998): Von der LPG zur Agrargenossenschaft. Untersuchungen zur Transformation genossenschaftlich organisierter Agrarunternehmen in Ostdeutschland. Berlin.
- Märkische Oder-Zeitung (MOZ) vom 08.02.2002: Westpommern; bereits ein Drittel Land an Ausländer verpachtet.
- Maretzke, S. (1998): Regionale Wanderungsprozesse in Deutschland neun Jahre nach der Wiedervereinigung. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 11/12, S. 743-760.
- Müller, B. (2003): Regionalentwicklung unter Schrumpfbedingungen. Herausforderung für die Raumplanung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 61 (1/2), S. 28-42.
- Niendorf, J. (2005): Die neuen Nachbarn. Weil ihnen Stettin zu teuer geworden ist, suchen viele Polen nach Häusern und Grundstücken in Deutschland. Das Geschäft boomt. In: *Berliner Illustrierte Zeitung* (Wochenend-Magazin der Berliner Morgenpost) vom 20.0.2005.
- Pawlak, Z. (2004): Strukturwandel der Landwirtschaft in Westpolen in den Jahren 1991 bis 2000. In: Stoll, M. (Hrsg.): *Strukturwandel in Ostdeutschland und Westpolen* (Arbeitsmaterialien der ARL Nr. 311). Hannover, S. 91-102.
- Pfeiffer, J. (2004): Strukturwandel der Landwirtschaft in Brandenburg. In: Stoll, M. (Hrsg.): *Strukturwandel in Ostdeutschland und Westpolen* (Arbeitsmaterialien der ARL Nr. 311). Hannover, S. 103-115.
- Range, H. (2001): Eine Reise nach Polen. Der deutsch-polnische Bodenmarkt aus der Sicht eines Beobachters. In: *Der Kritische Agrarbericht* 2001, S. 163-166.
- Schröder, D. (2002): Die einsamen Deutschen. In: *Märkische Oder-Zeitung* vom 25. Januar 2002, S. 3.
- Schröder, D.; Baranski, D. (2002): Kaufen die Deutschen Polen auf? In: *Märkische Oder-Zeitung* vom 8. Februar 2002, S. 4.
- Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2003): *Statistisches Jahrbuch Mecklenburg-Vorpommern 2003*. Schwerin.
- Steding, R. (1994): Betrachtungen zur Lage der Genossenschaften und ihrer Mitglieder in den neuen Bundesländern – Zu einigen Aspekten der Umstrukturierungen im ostdeutschen Genossenschaftswesen. In: Zerche, J. (Hrsg.): *Vom sozialistischen Versorgungsstaat zum Sozialstaat Bundesrepublik*. Regensburg, S. 176-190.
- Weiß, W.; Hilbig, A. (1998): Selektivität von Migrationsprozessen am Beispiel Mecklenburg-Vorpommern. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 11/12, S. 793-802.
- Weiß, W. (2002): Der Ländlichste Raum – regional-demographische Begründung einer Raumkategorie. *Raumforschung und Raumordnung* 3-4, S. 248-254.
- Werz, N. (2001): Abwanderung aus den neuen Bundesländern von 1989 bis 2000. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 39/40, S. 23-31.

Timo Fichtner

Entwicklungstendenzen in peripheren Regionen Ostdeutschlands – Ostbrandenburg und die Erweiterung der Europäischen Union

Gliederung

Einführung – Ziel des Beitrages

- 1 Raumentwicklungen in Ostbrandenburg
- 2 Die Strukturen auf der polnischen Seite
- 3 Schlussfolgerungen
 - 3.1 Auflösung der Grenzeffekte?
 - 3.2 Anknüpfungspunkte für Ostbrandenburg
 - 3.3 Anforderungen an die Raumordnung und landesplanerische Konsequenzen

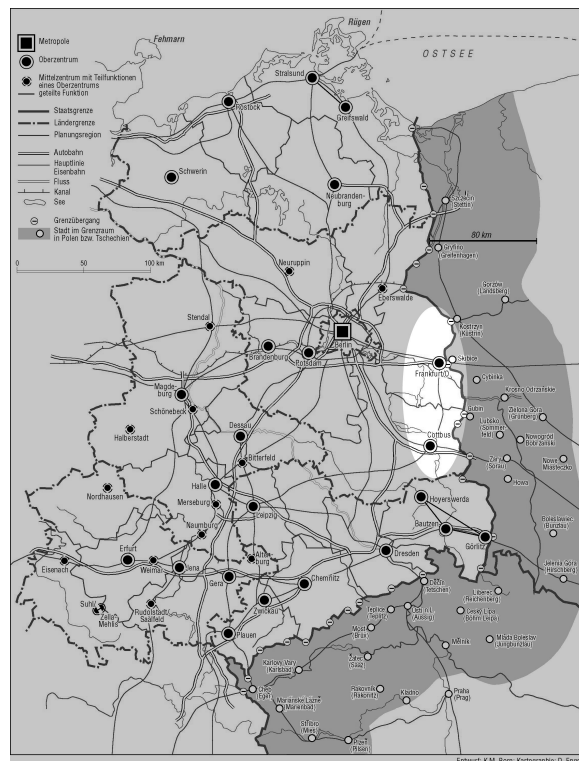
Literatur

Einführung – Ziel des Beitrages

Die Frage nach neuen regionalen Entwicklungsperspektiven, die aus einer mittlerweile erweiterten Europäischen Union resultieren können, hängt von den strukturellen Ausgangsbedingungen der einzelnen Regionen ab.

In den ostdeutschen Grenzregionen führten die Folgen des gesellschaftlichen Umbruchs von 1990 zu gravierenden ökonomischen Veränderungen. Die an der Grenze zu Polen aufgebauten wirtschaftlichen Monostrukturen mit Großkombinaten wie dem Chemiewerk in Schwedt, dem Kranbaubetrieb in Eberswalde, dem Halbleiterwerk in Frankfurt (Oder), dem Eisenhüttenkombinat in Eisenhüttenstadt sowie den Textilwerken in Guben und Forst hatten mit dem Wegfall der wirtschaftlichen Verflechtungen in den Osten Europas durch die Währungsumstellung und der veränderten ökonomischen Gesamtsituation keine Zukunft mehr. Die Folgen des Strukturumbru-

Abb. 1: Grenzregionen in Ostdeutschland – Der Bereich Frankfurt-Cottbus



Quelle: T. Fichtner; Kartengrundlage: K. M. Born, D. Engel.

ches sind nach wie vor nicht bewältigt. Ganz im Gegenteil: die seit 1990 anhalten Entwicklungen – wie z. B. die demographische Entwicklung – drohen die Existenzgrundlage ganzer Regionen nachhaltig zu gefährden.

Nachfolgend soll für den Ostbrandenburger Grenzraum eine Betrachtung raumentwicklungsrelevanter Indikatoren gegeben werden, um Rückschlüsse auf künftige Entwicklungschancen abzuleiten und eine Einschätzung der Wirkung neuer Rahmenbedingungen durch die Osterweiterung der Europäischen Union geben zu können.

Der Schwerpunkt liegt dabei vor allem in der Betrachtung endogener Effekte. Schlussfolgerungen auf die Ausgestaltung von überregionalen Rahmenbedingungen können aufgrund der Gesamtveröffentlichung der Forschungsergebnisse der AG besser beurteilt werden.

Das Land Brandenburg ist seit 1990 einer zweigeteilten Entwicklung unterzogen. Während sich Berlin und sein Umland zu einer wirtschaftlichen Wachstumsregion entwickelt haben, sind in den peripheren Gebieten ein nachhaltiger Bevölkerungsschwund und eine anhaltend hohe Arbeitslosigkeit zu verzeichnen (vgl. MUNR; SenStadtUmTech 1998).

Seitens der Raumordnung wird diesen unterschiedlichen Rahmenbedingungen und realen Entwicklungstendenzen mit einer planerischen Zweiteilung Berlin-Brandenburgs Rechnung getragen. Während der berlinnahe „engere Verflechtungsraum“ restriktiveren raumordnerischen Maßgaben unterliegt, steht im berlinfernen „äußeren Entwicklungsraum“ eher eine entwicklungsorientierte Strukturpolitik im Vordergrund (vgl. MUNR; SenStadtUmTech 1998).

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf den Ostbrandenburger Grenzraum. Dieser wird für die Betrachtung näherungsweise als Areal zwischen den Landkreisen Märkisch-Oderland und Oder-Spree im Norden und Spree-Neiße im Süden mit den beiden kreisfreien Städten Frankfurt (Oder) und Cottbus definiert, wobei das berlinnahe Gebiet des engeren Verflechtungsraumes weitestgehend aus der Betrachtung weggelassen wird.

1 Raumentwicklungen in Ostbrandenburg

Der Grenzraum in Ostbrandenburg ist durch eine geringe Bevölkerungs- und Siedlungsdichte geprägt. Es gibt einige städtische Zentren, von denen die bedeutsamsten Frankfurt (Oder), Eisenhüttenstadt, Cottbus, Guben und Forst sind. Diese stellen auch die wesentlichen Arbeitsplatzzentren der Region dar.

Insgesamt jedoch weist die Region einen hohen Freiflächenanteil und wenig Verdichtungsansätze auf.

Der nördliche Bereich ist durch ausgeprägte landwirtschaftliche Nutzungsformen und der südliche Teil durch einen hohen Wald- und Gewässerreichtum gekennzeichnet.

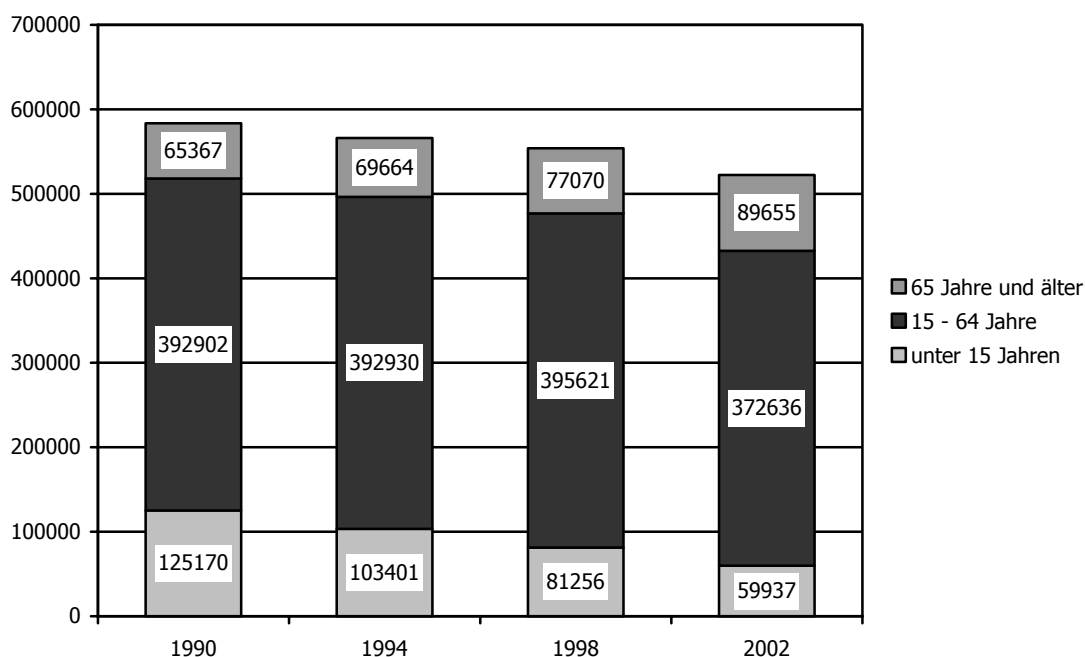
Die Bevölkerungsentwicklung verlief in Brandenburg sehr unterschiedlich. Während der Bereich des äußeren Entwicklungsraumes massive Einwohnerverluste erlebte, war im engeren Verflechtungsraum ein sehr starker Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen, der im Wesentlichen auf den Suburbanisierungsprozess Berlins zurückzuführen ist (vgl. MUNR; SenStadtUmTech 1998).

Vor allem in den grenznahen Gebieten ist der massive Einwohnerverlust festzustellen. Lediglich die Gruppe der Personen über 65 Jahre hat sich seit 1990 kontinuierlich vergrößert (siehe Abb. 2). Demgegenüber hat sich der Anteil der Kinder und Jugendli-

chen in der Bevölkerungszusammensetzung um mehr als die Hälfte reduziert. Die Gruppe der Einwohner im erwerbsfähigen Alter ist bis jetzt nur leicht gesunken, wird sich aber durch die fehlenden „Nachkömmlinge“ aus der jüngeren Bevölkerungsgruppe kontinuierlich verringern. Demzufolge wird in der Region das Tempo der Überalterung der Gesellschaft in den nächsten Jahren sogar noch zunehmen.

Der Bevölkerungsschwund speist sich aber nicht allein aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung. Starke Abwanderungsprozesse fanden im Brandenburger Osten statt. Dies betrifft vor allem jüngere Alleinstehende und Familien mit den (materiellen und intellektuellen) Voraussetzungen, sich in anderen Regionen Deutschlands eine neue Existenz aufzubauen.

Abb.2: Entwicklung der Bevölkerungszusammensetzung im Ostbrandenburger Grenzraum¹ 1990 bis 2002 in absoluten Zahlen:



Quelle: T. Fichtner; Datengrundlage: Landesumweltamt Brandenburg

In vielen Teilbereichen ist die regionale Wirtschaft Ostbrandenburgs auch heute noch vom Umbruch von 1990 geprägt, was stark mit den zu DDR-Zeiten aufgebauten (Mono-)Strukturen zusammenhängt. Der Raum des heutigen Ostbrandenburg wurde mit überdimensionalen, sektoral einseitig ausgerichteten Einzelstandorten gestaltet. Die Wirtschaftsverteilung wurde staatlich gelenkt. Demnach vollzog sich die Anordnung der einzelnen Betriebe nicht aus ökonomischen Sachzwängen, sondern zum Großteil aus politischen und ideologischen Gründen. Das Gebiet östlich von Berlin war für die Regierung der DDR hinsichtlich der Ansiedelung großer Kombinate insbesondere aus zwei Gründen attraktiv: Zum einen lagen die Staaten, mit denen es die größten ökonomischen Beziehungen gab, alle in Osteuropa, allen voran die ehemalige Sowjetunion mit ihrer Führungsrolle innerhalb des damaligen Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW), der das östliche Pendant zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)

¹ Landkreise Märkisch Oderland, Oder-Spree (jeweils nur Planungsraum „äußerer Entwicklungsraum“), Spree-Neiße und kreisfreie Städte Frankfurt (Oder) und Cottbus.

Westeuropas darstellen sollte. Zum anderen war die Osthälfte der DDR der Raum, der von der Grenze zu den politischen Gegnern des „Kalten Krieges“ am weitesten entfernt und damit im „gesicherten Hinterland“ lag.

Mit dem Zusammenbruch des Systems 1990 veränderten sich die ökonomischen Ausgangsbedingungen deutlich. Die alten Wirtschaftsbeziehungen brachen fast vollständig weg. Neue Handelspartner mussten im westlichen Teil Europas gefunden werden. Hier aber lag der Ostbrandenburger Raum im periphersten Gebiet innerhalb der EU-Grenzen. Außerdem mussten sich die alten und neuen Unternehmen gegen die etablierte Konkurrenz behaupten.

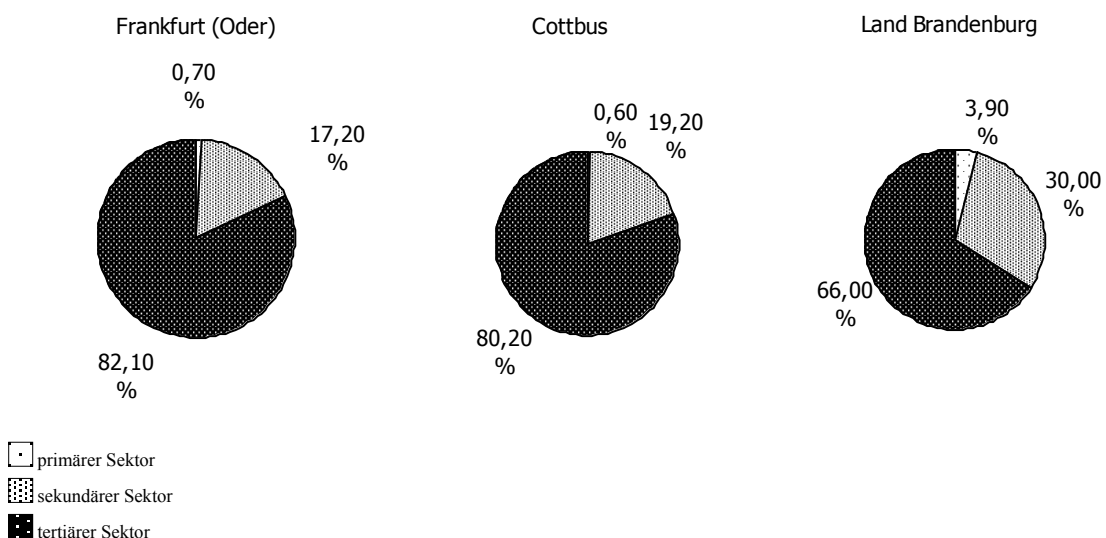
Der Übergang vom zentral gelenkten zum eigenverantwortlichen Handeln der Unternehmen musste gerade deshalb für die Region Ostbrandenburg in wirtschaftlicher Hinsicht negative Konsequenzen nach sich ziehen, zumal effektive Modernisierungen in den alten DDR-Betrieben eher eine Seltenheit waren.

Der Zusammenbruch dieser jeweils monostrukturell ausgerichteten Produktion erfolgte ohne Ersatz für die seinerzeit noch in großer Zahl vorhandenen spezialisierten Arbeitskräfte. Die alten Kombinate strukturierten sich teilweise in kleinere, effizientere Größen um oder verschwanden komplett vom Markt.

Wie in den anderen östlichen Bundesländern auch, war in Brandenburg seit 1990 dem Verfall der Wirtschaft mit verschiedenen Fördermitteln aus EU- und Bundestöpfen begegnet worden. Doch gerade im grenznahen Raum waren lange Zeit kaum große Investorenansiedlungen zu verzeichnen.

Der ersatzlose Wegfall der alten Großbetriebe sorgt für ein noch immer anhaltendes Defizit an Arbeitsplätzen im produzierenden Gewerbe. Daher fällt der Anteil der Arbeitenden im sekundären Sektor gering aus, lediglich der Südraum hat mit seinen ehemals großen Produktionsstandorten Eisenhüttenstadt, Guben und Forst noch viele (jedoch bedeutend weniger als vor 1990) Beschäftigte (siehe Abb. 3). Einen besonders starken Niedergang erlebte der Standort Frankfurt (Oder). Vormalig ein bedeutsamer Industriestandort des Landes mit 1990 allein im Großkombinat „Halbleiterwerk“ über 8.000 Beschäftigten, ist die Stadt mittlerweile durch einen deutlich unterentwickelten Anteil von Arbeitsplätzen im produzierenden Gewerbe gekennzeichnet.

Abb. 3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftssektoren 2000



Quelle: T. Fichtner; Datengrundlage: Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg

Der Vergleich der Wirtschaftsstrukturen anhand der Beschäftigten belegt die Ausführungen. Im Vergleich zum (eher ländlich geprägten) Gesamtland Brandenburg weisen die beiden urbanen Zentren Ostbrandenburgs – Frankfurt (Oder) und Cottbus – einen deutlich unter dem Landeswert liegenden Besatz mit Arbeitsplätzen im sekundären Wirtschaftssektor auf. Der hohe Tertiärisierungsgrad ist in diesem Zusammenhang sicher kein Indikator einer „modernen“ Wirtschaftsstruktur, sondern eher Ausdruck des Wegfalls der Beschäftigungsalternativen in den anderen Sektoren. Dies belegt zusätzlich ein Blick auf Gewerbean- und -abmeldungen. Der Handel zählt zu den fluktuativsten Betätigungsfeldern. Hier ist die ausgeprägteste Dynamik auszumachen. Die Vermutung liegt nahe, dass eine Vielzahl der Gründungen auf berufliche Neu- und Umorientierungen zurückzuführen ist (z. B. durch die so genannten Ich-AG's). Auch der Blick auf die Erwerbstätigenstruktur Brandenburgs zeigt, dass die Bereiche Dienstleistungen, Handel, Gastgewerbe und Verkehr die größten Wirtschaftsbereiche hinsichtlich ihrer Arbeitsplatzangebote sind (vgl. ROB 2004).

Größere Bedeutung hat der Bereich des produzierenden Gewerbes noch vor allem in den südlichen Teilen. Im Landkreis Spree-Neiße sind dies vor allem die mit dem Bergbau verbundene Energiewirtschaft und in Eisenhüttenstadt die Stahlproduktion.

Für die künftige Wirtschaftsentwicklung der Region dürfte auch das (ökonomische) Image der Region eine Rolle spielen.

Aufgrund der Subjektivität der Beurteilung entsprechender Merkmale sind die Ausprägung weicher Standortfaktoren und damit die diesbezügliche Standortgunst überwiegend schwer quantifizierbar. Auch für Ostbrandenburg gibt es keine konkreten Forschungen über die Qualität der weichen Standortfaktoren in der Region, so dass empirisch belegbare Aussagen derzeit nach Kenntnis des Autors nicht existieren.

Überregional betrachtet, dürfte sich das Image des Untersuchungsraumes nicht grundlegend von dem der östlichen Bundesländer unterscheiden. Die Abwanderung gerade von jungen Leuten, die Alterungstendenzen in der Bevölkerungsstruktur und die hohe Zahl an Arbeitslosen prägen das Bild.

Auch die Stadtbilder und das jeweilige Erscheinungsbild der Wohnungsmärkte der beiden größeren Städte im Untersuchungsraum sind durch einen hohen Anteil an Wohnbauten in industrieller Bauweise gekennzeichnet. Dieser Anteil beträgt z. B. in Frankfurt (Oder) 46 % (vgl. MSWV 1997).

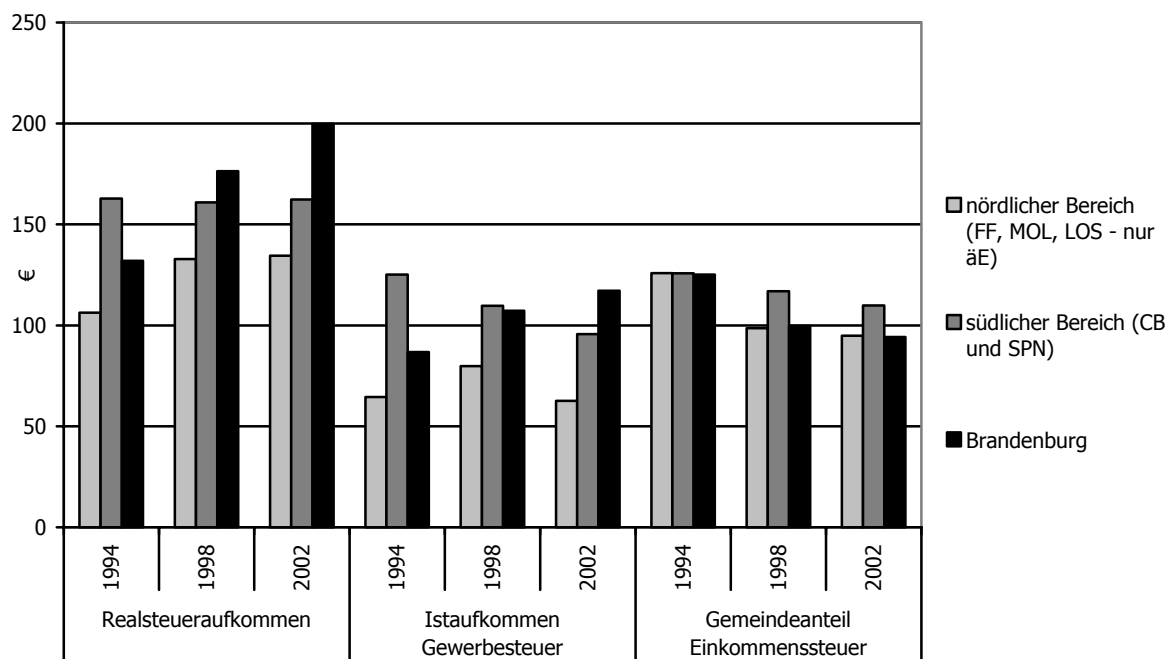
Die Stärken des Untersuchungsraumes hinsichtlich einer positiven Belegung durch weiche Standortfaktoren liegen vor allem in seiner landschaftlichen Attraktivität. Die ausgeprägten Wald- und Seengebiete vor allem im südlichen Teil und die Auenlandschaften an Oder und Neiße sind bedeutende Naturgüter.

Die gemeindliche Finanzkraft Ostbrandenburgs weist die für periphere Räume Ostdeutschlands typischen Charakteristika auf. Bedingt durch das Fehlen bzw. den Wegfall größerer Unternehmen, vor allem im produzierenden Bereich, liegt das Gewerbesteueraufkommen deutlich unter dem Niveau anderer Regionen. Die hohe Arbeitslosigkeit und das geringere Lohnniveau führen zu verringerten Einnahmen über den kommunalen Einkommenssteueranteil.

Ein Blick auf das Aufkommen der wichtigsten kommunalen Steuern bzw. auf das Realsteueraufkommen bestätigt das (siehe Abb. 4). Gegenüber dem Durchschnittswert des Landes Brandenburg verfügen sowohl der Nord- als auch der Südraum des betrachteten Grenzraumes seit 1994 über immer weniger Einnahmen. Lediglich beim Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer hat sich das Verhältnis nicht wesentlich verändert. Dies

ist vor allem auf die Verlagerung bzw. den Beibehalt von öffentlichen Landes- und Landkreis-Einrichtungen in den peripheren Regionen Ostbrandenburgs zurückzuführen.

Abb. 4: Entwicklung ausgewählter kommunaler Steueraufkommen 1994 bis 2002



Quelle: T. Fichtner; Datengrundlage: Landesumweltamt Brandenburg

Damit verfügen die Gemeinden des Grenzraumes über deutlich weniger eigenerwirtschaftete Finanzmittel im Brandenburgischen Vergleich. Entsprechend hoch ist die Abhängigkeit von Zuweisungen.

In den zurückliegenden Jahren seit 1990 hat eine komplette Instandsetzung der Verkehrsinfrastruktur in allen Landesteilen stattgefunden. Der Ausbau der bedeutsamen Verkehrswege fand jedoch zu größeren Teilen im Westen Brandenburgs statt. Vor allem im Rahmen der „Verkehrsprojekte deutsche Einheit“ wurde die Leistungsfähigkeit der Verbindungen in die westlichen Bundesländer stark verbessert.

Insbesondere im Schienenverkehr wurden vorrangig die Verbindungen nach Westen modernisiert. Dies führt dazu, dass die ostwärts gerichteten Trassen dieses qualitative Level nicht erreichen. Die Verbindungen in die nächstgelegenen Ballungsräume auf der polnischen Seite haben noch nicht einmal den Vorkriegsstand von 1939 erreicht (vgl. ROB 2004). Aber auch innerhalb der Grenzregion wurde das SPNV-Netz zunehmend ausgedünnt. Die meisten Abbestellungen von Linien gab es in den östlichen und südöstlichen Landesteilen (vgl. ROB 2004).

Vor dem Hintergrund der Bedeutung Berlins als Beschäftigungsstandort auch für Brandenburg ist die geringere Netzdichte Ostbrandenburgs und damit die schlechtere Erreichbarkeit ein Entwicklungsnachteil innerhalb des Landes.

2 Die Strukturen auf der polnischen Seite

Die polnischen Grenzgebiete an Oder und Neiße sind überwiegend strukturschwache, ländliche Räume. Die Werte von Bevölkerungs- und Siedlungsdichte unterschreiten sogar noch die der deutschen Seite. Das bedeutendste Siedlungszentrum ist Zielona Góra (Grünberg), das aber schon relativ weit (ca. 50 km) von der Grenze entfernt liegt. Das

bedeutet, dass im polnischen Grenzraum kein Agglomerationsraum zur Verfügung steht, der Entwicklungsimpulse für die deutsche Seite erwarten lassen könnte, wie das beispielsweise im vorpommerschen Raum mit dem Oberzentrum Szczecin (Stettin) der Fall ist. Insofern könnte eher den städtischen Zentren auf der deutschen Seite eine zentralörtliche Versorgungsfunktion zufallen, die besonders im Bereich des Einzelhandels tatsächlich auch schon seit geraumer Zeit für einige Orte, z.B. Frankfurt, Guben, Forst und Cottbus, besteht.

Die Arbeitslosigkeit in den polnischen Grenzgebieten liegt ebenfalls über dem deutschen Niveau. Größere Unternehmen, die potenziell Bedeutung für den deutsch-polnischen Grenzraum entfalten können, existieren derzeit nach Kenntnis des Autors nicht.

Der Raum verfügt über ein attraktives – allerdings momentan touristisch wenig erschlossenes – landschaftliches Potenzial.

3 Schlussfolgerungen

3.1 Auflösung der Grenzeffekte?

Für die Frage, welche Chancen sich für die Ostbrandenburger Grenzregion aus der EU-Osterweiterung ergeben, ist es notwendig, einerseits die besonderen Umstände zu betrachten, welche die Grenzlage mit sich bringt. Andererseits sind die Veränderungen zu analysieren, die sich für die Region aus der EU-Mitgliedschaft Polens ergeben.

Generell wurde mit der EU-Osterweiterung ein Wegfall der negativen Wirkung der Grenze als Barriere erwartet. Jedoch zeigt ein Blick auf die wichtigsten Elemente der Grenzeffekte, dass viele Aspekte von der rein formalen Grenzwirkung gar nicht betroffen sind.

Wesentliche regionale Faktoren, die einen Abbau der Grenzeffekte in Ostbrandenburg verhinder(te)n, waren bzw. sind:

- gegenseitige Sprachdefizite
- Informationsdefizite
- Währungsunterschied und unterschiedliches Preisniveau
- unzureichender Ausbaugrad der Verkehrsinfrastruktur
- unterschiedliche Entscheidungskompetenzen auf der administrativen Ebene
- Befindlichkeiten und Stereotypen beiderseits der Grenze
- inhaltliche Streitfragen der Administrationen (z.B. zu Grenzgewässerproblematiken)

Keiner dieser Aspekte ist mit dem 01.05.2004 beseitigt. Insofern müssen auch die kurz- und mittelfristigen Effekte, die eine erweiterte Europäische Union für die Region mit sich bringt, realistisch eingeschätzt werden.

Die nunmehr einheitliche – europäische – Rahmengesetzgebung wird die Zusammenarbeit öffentlicher Einrichtungen, aber auch privater Akteure grundsätzlich verbessern können. Sie beeinflusst die strukturellen Voraussetzungen in den Regionen jedoch kaum.

Die EU als gemeinsamer Entwicklungsrahmen stellt die Weiterentwicklung in den osteuropäischen Transformationsländern auf eine relativ sichere Grundlage. Daraus

ergibt sich zumindest die Möglichkeit, dass sich das momentan herrschende – für deutsche Unternehmen oft nachteilige – unterschiedliche Preisniveau künftig angleicht.

3.2 Anknüpfungspunkte für Ostbrandenburg

Mit dem Wegfall der EU-Außengrenze in Ostbrandenburg ergeben sich für die Region zunächst kaum gravierende Veränderungen. An der generellen Tendenz, dass größere Investoren den ländlich strukturierten Grenzraum für Markterschließungen in Polen nicht nutzen, sondern vielmehr die so genannten „Übersprungeffekte“ hinein in die polnischen Wirtschaftszentren praktizieren, wird sich durch die Erweiterung der Europäischen Union nach Osten nichts ändern (vgl. auch Beitrag Krätke).

Demgegenüber stellt die Erleichterung der Grenzformalitäten mit dem perspektivischen Wegfall der Grenzkontrollen eine Chance insbesondere für die geteilten Städte Frankfurt und Slubice an der Oder und Guben und Gubin an der Neiße dar. Die Möglichkeit, über eine gemeinsame Stadtentwicklung (die an die stadtstrukturellen Tatsachen anknüpft) die Attraktivität und Funktionalität beider Städte zu erhöhen, hängt in zunehmendem Maße nur noch vom kommunalen Kooperationswillen ab.

Die neue Konkurrenz polnischer Produzenten und Dienstleister birgt sowohl Vor- als auch Nachteile für Ostbrandenburg in sich. Der zunehmende Wettbewerbsdruck gerade für kleinere Handwerks- und Dienstleistungsunternehmen und das unterschiedliche Preisniveau in der Grenzregion verschlechtern die Marktposition deutscher Anbieter enorm. Auf der anderen Seite eröffnet sich für deutsche Klein- und Mittelunternehmen die Möglichkeit, polnische Produkte und Dienstleistungen als Vorleistungen zu beziehen und dadurch die eigenen Möglichkeiten über die Veränderung von Preis- oder Kapazitätsstrategien zu erweitern.

Ein zunehmend stärker werdender Stützpfeiler der regionalen Wirtschaft ist der Tourismus. Insbesondere der Tages- und Kurzzeittourismus dürfte aufgrund des permanent zur Verfügung stehenden Kundenpotenzials aus dem Metropolenraum Berlin eine Chance mit weitergehenden Zukunftsoptionen darstellen. Attraktive Kulturlandschaften wie das Oderbruch oder die Niederlausitz und traditionell bedeutsame Zielgebiete (z. B. Spreewald, Märkische Schweiz) stellen hier sicher eine nachhaltige Entwicklungsgrundlage dar. Allerdings dürften sich durch die EU-Osterweiterung kaum neue Märkte für dieses Segment erschließen. Die nächsten größeren polnischen Siedlungszentren sind für den Tagestourismus zu weit entfernt.

Eine mögliche Entwicklungschance für Ostbrandenburg resultiert aus der Übernahme der Versorgungsfunktionen durch die städtischen Zentren auf deutscher Seite für den gesamten Grenzraum. Derzeit sind vor allem Sprachbarrieren noch ein Hemmnis für die Nutzung dieser Potenziale. Da bereits jetzt Berlin das entscheidende Zentrum der Region im höherwertigen Versorgungsbereich ist, fällt den Städten im Grenzraum die Option vor allem im Mittel- und Nahbereichssektor zu.

3.3 Anforderungen an die Raumordnung und landesplanerische Konsequenzen

Der Erhalt der Stabilisationskerne im peripheren Raum Ostbrandenburgs, also der städtischen Zentren, wird entscheidend für die Entwicklung der Grenzregion insgesamt sein. Hierbei spielt vor allem der Umstand, dass auf polnischer Seite so gut wie keine prägenden Versorgungszentren existieren, eine wichtige Rolle. Dies stellt auch eine Entwicklungschance für die zentralen Versorgerorte auf deutscher Seite dar. Die tatsächliche Nutzung dieser Potenziale wird davon abhängen, in welchem Maße sich die deutschen Städte als gemeinsame Zentren begreifen – Möglichkeiten zur Etablierung öffent-

licher Kultur-, Bildungs-, Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen existieren, wenngleich die Strukturschwäche auf der polnischen Seite diesen Optionen Grenzen setzt.

Vor diesem Hintergrund besitzt die in den letzten zwei Jahren erneut aufgekommene Diskussion um die raumordnerischen Grundsätze ein besonderes Gewicht. Das umstrittene Leitbild der dezentralen Konzentration und die Förderung der berlinfernen Räume wurden sowohl von Berliner als auch von Teilen der Brandenburger Seite in Frage gestellt. Die Weiterentwicklung des Metropolenraumes Berlin stellt auch für die Region Ostbrandenburg eine Notwendigkeit dar, da hieraus die wesentlichen Entwicklungsimpulse für die Gesamtregion zu erwarten sind.

Jedoch wäre eine Stabilisierung der städtischen Fixpunkte gerade im grenznahen Raum die Voraussetzung dafür, dass jene Chancen, die sich für Ostbrandenburg aus der EU-Osterweiterung bieten, auch genutzt werden können.

Literatur

- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (2000): Statistisches Jahrbuch 2000. Potsdam.
- Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (1997): Sicherheit und Zukunft für die Oderregion (Oderprogramm).
- Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg und Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2004): Raumordnungsbericht 2004.
- Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg und Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin (1998): Raumordnungsbericht 1998. Potsdam.
- Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg und Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin (1998a): Gemeinsam Planen für Berlin und Brandenburg. Potsdam.

Robert Knippschild

Rahmenbedingungen und Beispiele zur Koordination der Raum- und Siedlungsentwicklung im deutsch-polnischen Grenzraum

Gliederung

- 1 Ausgangslage
 - 1.1 Zur Erinnerung: Das System der räumlichen Planung in der Republik Polen
 - 1.2 Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse (SWOT-Analyse) für den Raum Bautzen – Görlitz – Zgorzelec – Legnica (Liegnitz)
 - 1.3 Planaussagen in Sachsen und Niederschlesien
 - 2 Beispiele grenzüberschreitender Koordination im Bereich Siedlungsentwicklung im Verflechtungsraum Bautzen – Görlitz – Zgorzelec – Legnica (Liegnitz)
 - 2.1 Die Raumordnerischen Leitbilder für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze
 - 2.2 Der Paneuropäische Verkehrskorridor III und dessen Entwicklungspotenziale für den deutsch-polnischen Grenzraum
 - 2.3 Die zukünftige Entwicklung der Europastadt Görlitz/Zgorzelec
 - 3 Schlussfolgerungen
- Literatur

1 Ausgangslage

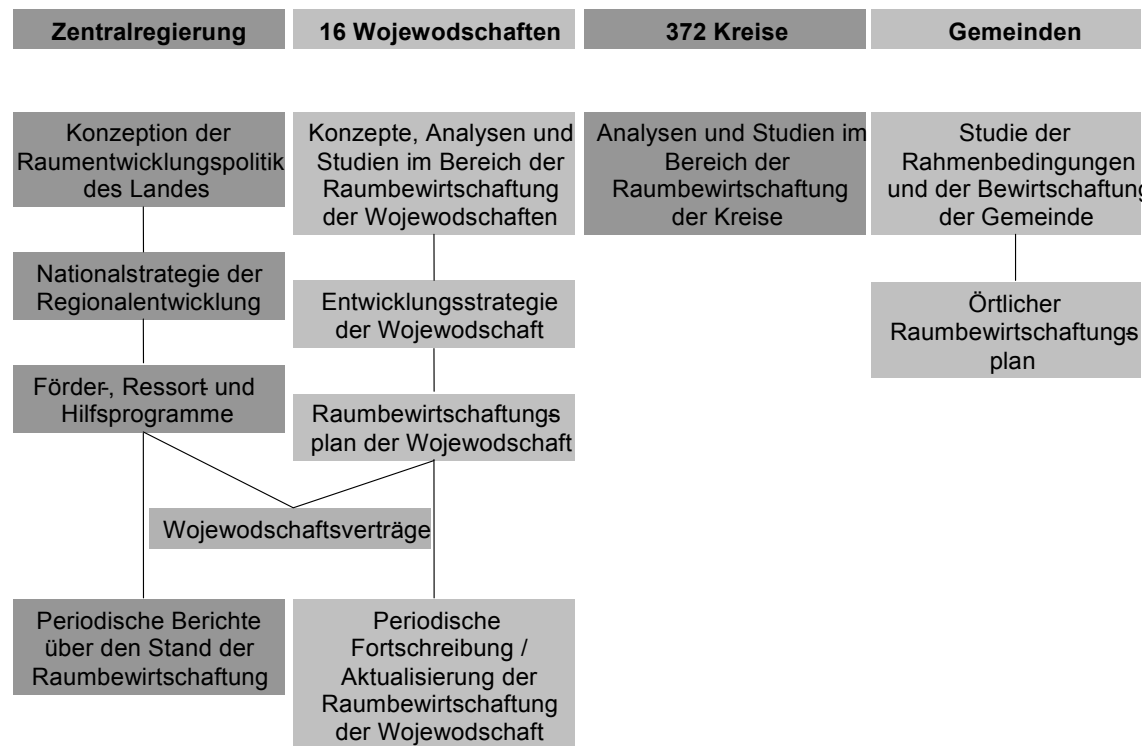
Die Siedlungsentwicklung ist ein zentraler Bereich der räumlichen Planung, wo im Zuge der europäischen Integration mittels grenzüberschreitender Abstimmung gemeinsame Strategien zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen erarbeitet und eine grenzüberschreitende Funktionsteilung angestrebt werden können. Die Grundlagen dieser Kooperation werden im folgenden Beitrag für den deutsch-polnischen Grenzraum, insbesondere für den südlichen Verflechtungsraum Bautzen – Görlitz – Zgorzelec – Legnica (Liegnitz), dargelegt und bewertet.

Zunächst sind ein kurzer Überblick des polnischen Planungssystems sowie einige bewertende Einschätzungen zu derzeitigen Trends zum weiteren Verständnis des Beitrags sinnvoll. Eine Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse (SWOT-Analyse) für den Betrachtungsraum lenkt den Blick auf die räumliche Ausgangslage, bevor die grundlegenden Planaussagen im Bereich Siedlungsentwicklung in sächsischen und niederschlesischen Raumordnungsplänen dargelegt werden. Gegenstand der sich daran anschließenden Ausführungen sind mehrere grenzüberschreitende, informelle Prozesse zur Abstimmung der räumlichen Entwicklung im deutsch-polnischen Betrachtungsraum.

1.1 Zur Erinnerung: Das System der räumlichen Planung in der Republik Polen

Das System der räumlichen Planung in Polen geht im Wesentlichen zurück auf die Verwaltungsreform im Jahre 1999, in dessen Ergebnis ein dreistufiges System von territorialen Selbstverwaltungseinheiten entstand. Abbildung 1 zeigt alle wesentlichen Instrumente und Zuständigkeiten des polnischen Planungssystems.

Abb. 1: Das System der räumlichen Planung in Polen – Instrumente und Zuständigkeiten



Quellen: Dendewicz, S. (2001): Bestandteile des Regionalplanungssystems und die Raumplanung in Polen. In: Bulletin des Niederschlesisch-Sächsischen Grenzgebietes 1/2001; Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2000): Deutsch-polnisches Handbuch der Planungsbegriffe. Hannover, Warschau. Eigene Darstellung.

Durch den Wojewoden als Regierungsgesandten in jeder der 16 Wojewodschaft in der Funktion des Beobachters und Interessenvertreter übt die Zentralregierung in Warszawa (Warschau) im dezentralen polnischen Planungssystem einen stärkeren Einfluss – auch auf die grenzüberschreitende Planung – aus als etwa die Bundesregierung im deutschen. Gleichzeitig haben die Planungsinstrumente der Wojewodschaft (Entwicklungsstrategie, Raumbewirtschaftungsplan) erheblichen Einfluss auf die Umsetzung von raumrelevanten Vorhaben. Zwar enthalten die Raumbewirtschaftungspläne der Wojewodschaften keine planerisch-verbindlichen Standortentscheidungen, sondern zeigen lediglich mögliche Alternativen für Standorte und Vorranggebiete auf. Die Entscheidungen im planerischen Sinne fallen auf der gemeindlichen Ebene. Die Planungsinstrumente der Wojewodschaft sind jedoch Grundlage bei der Aushandlung der so genannten Wojewodschaftsverträge. An die Wojewodschaftsverträge sind finanzielle Transferleistungen von der Zentralregierung an die Wojewodschaften zur Umsetzung von Infrastruktur- und anderen Projekten gebunden. Die im Jahre 1999 ebenfalls neu eingerichteten Kreise haben aufgrund ihrer spärlichen finanziellen und personellen Ressourcen kaum Einfluss auf die räumliche Planung. Die über 2.500 polnischen Gemeinden sind verpflichtet, räumliche Politik zu betreiben, jedoch sind deren Instrumente

schwach und noch nicht flächendeckend aufgestellt. So herrscht insbesondere in vielen kleineren Gemeinden aufgrund noch nicht aufgestellter Pläne Planungsleere; Baugenehmigungen bleiben ohne planerisches Fundament. Oftmals üben Investoren durch finanzielle Beteiligung direkt Einfluss bei der Planaufstellung aus (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2001: 42-48, Dendewicz 2001: 34-44).

Des Weiteren verfügt die polnische Seite nicht über eine Tradition der kooperativen, informellen Planungskultur, wie dies in Deutschland der Fall ist. Gleichzeitig sind die polnischen Verwaltungen und Institutionen schlechter mit personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet.

1.2 Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse (SWOT-Analyse) für den Raum Bautzen – Görlitz – Zgorzelec – Legnica (Liegnitz)

Die folgenden Ergebnisse einer SWOT-Analyse entstammen weitgehend einer Studie zu Entwicklungspotenzialen des Paneuropäischen Verkehrskorridors III im deutsch-polnischen Grenzraum (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin; Institut für ökologische Raumentwicklung 2002). Ein intensiver betrachteter Teilraum dieser Untersuchung war der Raum Bautzen – Görlitz – Zgorzelec – Legnica (Liegnitz).

Stärken des Teilraums liegen in den zahlreichen bestehenden Kooperationen auf kommunaler Ebene. Der Paneuropäische Verkehrskorridor III sowie die ehemalige Handelsstraße Via Regia stellen grenzüberschreitend verbindende Elemente dar (siehe auch Beitrag von Heinrich in diesem Band). Es besteht ein gutes Angebot an Gewerbeflächen; hier handelt es sich in großem Umfang um Konversionsflächen. Aber auch weiche Standortfaktoren, wie ausgeprägte und teilweise gut bewahrte Kulturlandschaften, prägen den Raum.

Eine Schwäche und zugleich ein Risiko der Region liegt in einem Kreislauf aus hoher Arbeitslosigkeit, Abwanderung, Bevölkerungsverlusten und einem geringer werdenden Besatz gut ausgebildeter Fachkräfte („brain drain“). Daraus resultieren Standortnachteile, die wiederum zu hoher Arbeitslosigkeit führen usw. Gewerbeflächen werden nach wie vor häufig im Außenbereich entwickelt und somit innerstädtische Brachflächen vernachlässigt. Des Weiteren besteht ein hoher Investitionsbedarf bei grenzüberschreitender Verkehrsinfrastruktur. Insbesondere die grenzüberschreitenden Schienenverbindungen sind unattraktiv.

Chancen der Siedlungsentwicklung im Betrachtungsraum liegen in der Ausbildung eines polyzentrischen grenzüberschreitenden Städtesystems. Bei fortschreitendem Integrationsprozess können Infrastruktureinrichtungen grenzüberschreitend genutzt und dadurch gesichert werden. Langfristig besteht die Chance einer grenzüberschreitenden Spezialisierung und Funktionsteilung der Region sowie einer gemeinsamen Imagebildung (siehe auch Beitrag von Leibenath in diesem Band). Das angesprochene Potenzial innerstädtischer Brachflächen könnte durch eine verstärkte Entwicklung sowie grenzüberschreitende Abstimmung bei der Nutzungsverteilung gehoben werden.

Zu den Risiken zählen Nutzungskonflikte bei der Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsflächen mit Interessen des Naturschutzes sowie die Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen. Oftmals sind kulturelle Infrastruktureinrichtungen durch sinkende Auslastung infolge der Bevölkerungsverluste in ihrem Bestand gefährdet. Des Weiteren ist ein weiterer Anstieg der Verkehrsbelastungen durch stärkeren Transitverkehr infolge der EU-Erweiterung zu befürchten (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Woh-

nungswesen, Berlin; Institut für ökologische Raumentwicklung 2002): 52-57; Marschallamt der Wojewodschaft Niederschlesien 2000: 18).

Zusammenfassend lässt sich schlussfolgern, dass auf beiden Seiten der deutsch-polnischen Grenze ähnliche Problemlagen, Chancen und Herausforderungen – wenn auch teilweise mit zeitlicher Verzögerung – vorzufinden sind. Insbesondere der demographische Wandel sowie die damit verbundenen Effekte werden in Zukunft ein zentrales Aufgabenfeld der Regionalentwicklung im Betrachtungsraum darstellen. Gleichzeitig wird aus der vorangegangenen SWOT-Analyse die Chance deutlich, zukünftig Probleme verstärkt gemeinsam zu lösen.

1.3 Planaussagen in Sachsen und Niederschlesien

Im Folgenden werden die relevanten Raumordnungspläne in Sachsen und Niederschlesien auf Aussagen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der Siedlungsentwicklung hin überprüft. Dies sind im Einzelnen der neu aufgestellte Landesentwicklungsplan Sachsen, der Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien, die Entwicklungsstrategie der Wojewodschaft Niederschlesien sowie der Raumordnungsplan der Wojewodschaft Niederschlesien.

Im *Landesentwicklungsplan Sachsen* sind die Kapitel 3.2 Transnationale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, 3.3 Räume mit besonderem landesplanerischem Handlungsbedarf sowie der Kartenteil relevant.

Kapitel 3.2: Transnationale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit:

- Ziel 3.2.3 „Die Träger der Regionalplanung sollen mit den vergleichbaren Trägern der Raumplanung in den angrenzenden Teilräumen der Republik Polen und der Tschechischen Republik die Zusammenarbeit intensivieren und auf der Grundlage der Planungen auf nationaler Ebene, die Planungen und Maßnahmen insbesondere im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes, zum vorbeugenden Hochwasserschutz, zum Immissions- und Klimaschutz und zum Ausbau der Infrastruktur nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit abstimmen.“ (Aus: Freistaat Sachsen, Staatsministerium des Innern 2003: 29)
- Ziel 3.2.4 „Langfristig sollen nach dem Beitritt der Republik Polen und der Tschechischen Republik in die Europäische Union durch die Träger der Regionalplanung im Freistaat Sachsen mit den vergleichbaren Trägern der Raumplanung in der Republik Polen und der Tschechischen Republik aus den vorliegenden Regionalplanungen gemeinsame grenzüberschreitende regionale Raumordnungspläne entwickelt werden.“ (Aus: Freistaat Sachsen, Staatsministerium des Innern 2003: 30)
- Ziel 3.2.5 „Zur Verwirklichung einer grenzüberschreitend abgestimmten Regionalentwicklung sollen in geeigneten Räumen bei Vorliegen kommunaler partnerschaftlicher Interessen grenzüberschreitende Konzepte gemeinsam erstellt und umgesetzt werden.“ (Aus: Freistaat Sachsen, Staatsministerium des Innern 2003: 30)

Kapitel: 3.3 Räume mit besonderem landesplanerischem Handlungsbedarf:

- Grundsatz 3.3.3 „In den grenznahen Gebieten sollen die Gemeinden eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den entsprechenden Gebietskörperschaften der Republik Polen und der Tschechischen Republik anstreben. Dabei soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Verwirklichung einer grenzüberschreitenden nachhaltigen Raum- und Wirtschaftsentwicklung beitragen.“ (Aus: Freistaat Sachsen, Staatsministerium des Innern 2003: 30)

- Ziel 3.3.5 „Zwischen den grenznahen Gebieten und den angrenzenden Gebieten der Republik Polen und der Tschechischen Republik sowie der benachbarten Bundesländer sind Planungen und Maßnahmen insbesondere zur Entwicklung der Wirtschaft, des Verkehrs und zur Verbesserung des Umweltschutzes abzustimmen und – soweit wie möglich – gemeinsam umzusetzen.“ (Aus: Freistaat Sachsen, Staatsministerium des Innern 2003: 32)

Im Kartenteil des Landesentwicklungsplans erscheinen als Optionen der Raumentwicklung lediglich die Europastadt Görlitz/Zgorzelec mit unklarer Signatur sowie das Städtedreieck Zittau – Bogatynia – Hradec n. N. als kommunales Netzwerk. (Freistaat Sachsen, Staatsministerium des Innern 2003: Kartenteil)

Der *Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien* geht insbesondere in den Themenfeldern Standortpotenziale, Verkehrsnetze und Entwicklungsachsen auf die Grenzlage der Region ein. Im Folgenden werden die relevanten Auszüge zum Komplex Siedlungsentwicklung und grenzüberschreitende Abstimmung dargestellt.

- Grundsatz I.1.1.4 „Die Standortpotenziale [...] Grenzlage zur Republik Polen und zur tschechischen Republik [...] sollen für die Ansiedlung zukunftsorientierter Wirtschaftsbranchen, für den Ausbau einer differenzierten Wirtschaftsstruktur mit zunehmenden Beschäftigungsmöglichkeiten und für die Angleichung der regionalen Wertschöpfung an den Bundesdurchschnitt genutzt und ausgebaut werden.“ (Aus: Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien 2000: 5)
- Grundsatz I.1.1.6 „Die Erreichbarkeit der Region und ihre Einbindung in nationale und transeuropäische Verkehrsnetze ist durch den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und -dienste sowie der Informationsnetze zu verbessern. Zur Überwindung der Nachteile der peripheren Lage der Region an der EU-Außengrenze soll die Verkehrsinfrastruktur der europäischen Entwicklung entsprechend beschleunigt ausgebaut werden.“ (Aus: Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien 2000: 5)
- Grundsatz I.1.1.7 „Die Region ist als Grenzregion für die Entwicklung als Mittler für Wirtschaft, Kultur- und Informationsbeziehungen der EU nach Mittel-, Ost- und Südosteuropa mit den Städten des Oberzentralen Städteverbundes (OZSV) Bautzen – Görlitz – Hoyerswerda mit dem Mittelzentrum Zittau zu stärken.“ (Aus: Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien 2000: 5)
- Grundsatz II.3.2.2.1 „Zur Entwicklung des grenznahen Gebietes der Region Oberlausitz-Niederschlesien ist in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden in der Tschechischen Republik und der Republik Polen darauf hinzuwirken, dass:
 - die grenzüberschreitenden regionalen Verbindungsachsen (Dresden) – Bautzen – Görlitz – (Breslau (Wrocław)) [...] als leistungsfähige Verkehrswege ausgebaut werden, [...]
 - ein Ausbau des grenzüberschreitenden ÖPNV/Regionalverkehrs, insbesondere der Eisenbahnverbindungen Zittau – Liberec/Reichenberg, Görlitz – Hirschberg (Jelenia Góra) und Löbau – Ebersbach/Sa. – Varnsdorf/Warnsdorf – Großschönau – Zittau erfolgt,
 - die verkehrliche Anbindung der Fremdenverkehrsgebiete des Riesen-, Iser- und Lausitzer Gebirges über Zittau verbessert wird [...].“ (Aus: Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien 2000: 8-9)

- Ziel II.3.3.12 „Im Mittelzentrum Zittau sollen die räumlichen Voraussetzungen zur Aufwertung als Wirtschafts- und Verkehrszentrum und Hochschulstandort im grenznahen Gebiet zur Tschechischen Republik und zur Republik Polen geschaffen werden. Dafür sollen höherrangige zentralörtliche Einrichtungen erhalten und überregionale, grenzüberschreitende Verkehrsverbindungen im Zuge der B 178 neu gebaut werden.“ (Aus: Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien 2000: 10)
- Ziel II.3.4.1.1 „Regionale Verbindungs- und Entwicklungsachsen im Zuge überregionaler Verbindungsachsen sind: [...] (Dresden) – Bautzen – Görlitz – (Breslau (Wrocław)), Republik Polen, [...]“. (Aus: Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien 2000: 11)

Die *Entwicklungsstrategie der Wojewodschaft Niederschlesien* sowie der *Raumbe-wirtschaftungsplan der Wojewodschaft Niederschlesien* sehen in der Lage in der Nähe zu Westeuropa sowie am Paneuropäischen Verkehrskorridor III Entwicklungschancen für die Region Niederschlesien. Die Stadt Zgorzelec wird als „Gate-Town“ bezeichnet, jedoch bleiben konkrete Aussagen für die Grenzstadt aus. Der Korridor Dresden – Bautzen – Zgorzelec – Legnica (Liegnitz) – Wrocław (Breslau) mit Verlängerung Richtung oberschlesisches Industrierevier wird als „grenzüberschreitende Entwicklungsachse“ ausgewiesen. Im Zuge des Paneuropäischen Verkehrskorridors III soll die Infrastruktur hier prioritär ausgebaut werden (Marschallamt der Wojewodschaft Niederschlesien (o. J.): Kartenteil; Marschallamt der Wojewodschaft Niederschlesien (2000): 8, 10, 12, Kartenteil).

Aus den Raumordnungsplänen Sachsens und Niederschlesiens lässt sich schlussfolgern, dass Aussagen zur grenzüberschreitenden Kooperation im Bereich Siedlungsentwicklung kaum zu finden sind. In der Region Oberlausitz-Niederschlesien sowie in der Wojewodschaft Niederschlesien beschränken sich die meisten Aussagen auf den Bereich Verkehrsverbindungen und -infrastruktur. Der Landesentwicklungsplan Sachsen enthält weitergehende Aussagen, jedoch muss angemerkt werden, dass diese mit Aufstellung des Plans im Jahr 2003 erst relativ spät getroffen wurden. Des Weiteren ist zu beobachten, dass sich die meisten Planaussagen zur grenzüberschreitenden Kooperation auf die regionale Ebene beziehen. Die interkommunale Zusammenarbeit findet kaum Berücksichtigung. Hieraus lässt sich eine nach wie vor große Bedeutung informeller Planungen für die grenzüberschreitende Stadt- und Siedlungsentwicklung ableiten.

2 Beispiele grenzüberschreitender Koordination im Bereich Raum- und Siedlungsentwicklung im Raum Bautzen – Görlitz – Zgorzelec – Legnica (Liegnitz)

Entlang der deutsch-polnischen Grenze, insbesondere im südlichen Teilraum Bautzen – Görlitz – Zgorzelec – Legnica (Liegnitz), liegen bereits zahlreiche Erfahrungen zu Koordinationsprozessen im Bereich der Siedlungsentwicklung vor. Exemplarisch werden an dieser Stelle drei Kooperationsprojekte auf überregionaler Ebene, die gesamte Grenzregion betrachtend, auf regionaler Ebene im Betrachtungsraum Bautzen – Görlitz – Zgorzelec – Legnica (Liegnitz) sowie auf lokaler Ebene in der Grenzstadt Görlitz/Zgorzelec vorgestellt.

2.1 Die Raumordnerischen Leitbilder für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze

Bei diesem Vorhaben handelt es sich um die Aktualisierung der aus dem Jahr 1995 vorliegenden Raumordnerischen Leitbilder für den Grenzraum. Anforderungen an die Überarbeitung waren die Berücksichtigung der geänderten Rahmenbedingungen (Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen, Verwaltungsreform in Polen, Vorbereitungen zur EU-Erweiterung etc.), das Aufgreifen bisher nicht bearbeiteter Themenfelder (insbesondere Hochwasserschutz) sowie die intensive Einbeziehung der lokalen und regionalen Akteure aus der Grenzregion. Auftraggeber waren das deutsche Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie das polnische Amt für Wohnungswesen und Stadtentwicklung.

Als Ergebnis eines intensiven Abstimmungsprozesses entstand als Ergebnis ein Dokument mit den folgenden Inhalten:

- neue Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die Zusammenarbeit im deutsch-polnischen Grenzraum
- allgemeine Ziele und Grundsätze der Zusammenarbeit
- Leitlinien für die räumliche Entwicklung in den Themenfeldern:
 - Schutz und Entwicklung von Naturräumen und Tourismus
 - Verbesserung der Siedlungsstruktur sowie Stadtentwicklung und Stadt-Umland-Verhältnis
 - Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur
 - vorbeugender Hochwasserschutz
 - Braunkohlesanierung und räumliche Nachfolgeentwicklung

Das Dokument wurde auf der 3. Plenarsitzung des Ausschusses für Raumordnung der deutsch-polnischen Regierungskommission am 13./14. Mai 2002 beschlossen. Im Folgenden werden die Leitlinien zur räumlichen Entwicklung aus dem Unterkapitel 4.2 „Verbesserung der Siedlungsstruktur“ sowie „Stadtentwicklung und Stadt-Umland-Verhältnis“ herausgegriffen:

Aktuelle Lage:

- *Regionale Zentren* mit oberzentralen Funktionen sind Bautzen, Hoyerswerda, Görlitz und Legnica (Liegnitz).
- Besondere Bedeutung kommt den Zentren im engeren Grenzraum zu, da diese – wenn auch teilweise erst in Ansätzen – *grenzüberschreitende Zentrenfunktionen* ausüben. Diese Zentren sind besonders prädestiniert, grenzüberschreitende Stadt-Umland-Bereiche auszubilden. Dazu zählen im Betrachtungsraum Görlitz/Zgorzelec.
- Einen Sonderfall bilden die unmittelbar an der Grenze liegenden *Doppelstädte* wie z.B. Görlitz/Zgorzelec als potenziell kooperierende Zentren und Bereiche gemeinsamer grenzüberschreitender Stadtentwicklung.
- *Achsen der Siedlungsentwicklung* bestehen gegenwärtig mehr auf deutscher als auf polnischer Seite. Eine Entwicklungsachse verläuft von Dresden über Bautzen, Löbau nach Görlitz.

- Auf polnischer Seite bilden die Zentren eher *Entwicklungsinselfn* an überregionalen und regionalen Verkehrsachsen, ohne dass es sich um Achsen der Siedlungsentwicklung im eigentlichen Sinne handelt.
- Die höherrangigen Zentren des grenznahen Bereiches auf der polnischen Seite können in Zusammenarbeit mit Cottbus und mit der Städtereihe an Lausitzer Neiße und Oder das Grundgerüst für ein *polyzentrisches deutsch-polnisches Städtesystem* bilden, dessen ausgewogene Ausgestaltung durch Maßnahmen der Raumordnung und Regionalplanung gefördert und begleitet werden muss. Beim Aufbau eines grenzüberschreitenden Städtenetzes liefern die Ergebnisse des Baltic-Bridge-Projektes positive Ansätze.
- Für die Entwicklung der Siedlungsstruktur, der Städte und der ländlichen Zentren stellt die anhaltende *Abwanderungstendenz* im Grenzraum eine besondere Herausforderung auf deutscher Seite dar. In einigen Fällen profitieren Umlandgemeinden von den Einwohnerverlusten der Städte im Grenzraum. Das Angebot öffentlicher Dienstleistungen (z. B. Bildungs-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen) steht wie die kommunale Infrastruktur unter dem Druck sinkender Einwohnerzahlen. Angesichts der derzeit voranschreitenden Entwicklungen und der vorgesehenen Förderprioritäten kann mit einer wachsenden Polarisierung zwischen den lagebegünstigten Zentren entlang der Verkehrskorridore und den übrigen meist mittel- und kleinstädtisch geprägten ländlichen Räumen gerechnet werden.
- Durch die permanenten Entkernungstendenzen in städtischen Zentren insbesondere auf deutscher Seite und *soziale Segregationsprozesse* sowie aufgrund der Tatsache, dass die Sanierung städtischer Quartiere in einigen, insbesondere polnischen Teilen des Grenzraumes erhebliche Defizite aufweist, bestehen nach wie vor erhebliche Probleme der Stadtentwicklung und Stadterneuerung, die einer dringenden Lösung bedürfen.

Ziele:

- Aufgrund der aktuellen Entwicklungen ist *grenzüberschreitend ein polyzentrisches Städtesystem* anzustreben, das durch eine gute Verkehrserschließung peripherer Räume die Erreichbarkeit der Entwicklungspole und Versorgungszentren gewährleistet und eine für die wirtschaftliche und soziale Stabilisierung der ländlichen Räume unerlässliche Basisstruktur sichert.
- *Städtische Zentren* sollen funktional gestärkt und in ihrer Struktur erhalten bzw. weiterentwickelt werden. Die Grenzstädte und insbesondere die an der Grenze gelegenen Doppelstädte sind in ihrer Bedeutung für unmittelbare deutsch-polnische Kontakte und als potenzielle Zentren deutsch-polnischer Umlandbereiche spezifisch zu fördern. Im ländlichen Raum müssen die Klein- und Mittelzentren in ihrer Funktion stabilisiert werden, um die Grundversorgung der Bevölkerung zu sichern.
- *Historische Stadtbilder* sind zu erhalten und ihre funktionale Integration ist zu fördern.

Prioritäten:

- Die Förderung eines polyzentrischen und hierarchisch geordneten Städtenetzes im deutsch-polnischen Grenzraum unter Berücksichtigung der Rolle der großen Städte [...] Dresden, Wrocław (Breslau) durch beiderseitige Abstimmung der Strategien und Planungen zur Stadt- und Verkehrsentwicklung ist prioritär. Die in den Regio-

nen entlang der deutsch-polnischen Grenze bestehenden bzw. ansatzweise erkennbaren *Achsen der Siedlungsentwicklung* sollen zur Stabilisierung des Städtensystems gefördert werden.

- Die *grenzüberschreitende Funktionsteilung* soll in den Gebieten gefördert werden, in denen städtische Zentren Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen für ihr Umland beiderseits der Grenze wahrnehmen können. In diesen Bereichen sowie entlang der überregionalen und regionalen Verbindungsachsen sollten aus raumordnerischer Sicht Fördermaßnahmen konzentriert werden.
- Im ländlichen Raum ist eine dezentrale Stabilisierung notwendig. Kleinere Zentren sollten eine *konsolidierende Funktion* für die ländlichen Räume übernehmen, Funktionsverluste sind insbesondere in den Bereichen Bildung und Gesundheitsversorgung zu vermeiden.
- In der Stadtentwicklung ist die *Innenentwicklung* verstärkt zu fördern. Konkurrierende Angebote müssen vermieden und die Kernstädte gestärkt werden, um ein Konkurrenzverhältnis zwischen Stadt und Umland zu vermeiden. Insbesondere die Städte [...] Görlitz/Zgorzelec sollen sich als gemeinsame Zentren für das Umland auf beiden Seiten der Grenze entwickeln. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Grenzstädte muss prioritär vorangetrieben werden, um eine gemeinsame Zentrenfunktion zu gewährleisten.
- Die *Zusammenarbeit* in den Grenzstädten [...] muss prioritär vorangetrieben werden, um von einer gemeinsamen Zentrenfunktion zu profitieren. Erfolge bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit können für andere Städte und Regionen motivierend wirken.
- *Historische Stadtviertel* und über Jahrhunderte gewachsene Bausubstanz sind zu bewahren und so zu entwickeln, dass sie modernen funktionalen Anforderungen gerecht werden und zu attraktiven Standorten von Dienstleistungen, Gewerbe und Wohnen werden.
- *Dienstleistungs- und Güterangebote* in den Zentren sollen sich grenzüberschreitend ergänzen. Insbesondere die Doppelstädte [...] Görlitz/Zgorzelec sollen sich als gemeinsame Zentren für das Umland auf beiden Seiten der Grenze entwickeln.

Maßnahmen:

- Die *Abstimmung* der vorliegenden bzw. in Erarbeitung befindlichen siedlungsstrukturellen Programme, Planungen und Konzepte zwischen Deutschland und Polen sowie auf deutscher Seite zwischen den beteiligten Bundesländern ist zu fördern. Ein erster Schritt wäre die Übersetzung aller für das Nachbarland relevanten Dokumente.
- Mittelfristig ist die Ausarbeitung *spezifischer Leitbilder* zur Entwicklung der Siedlungsstruktur in den Regionen entlang der deutsch-polnischen Grenze anzustreben, die sich an den gemeinsamen strategischen Zielen orientieren.
- Zur Stärkung der Siedlungsachsen ist aufgrund des großen Nachholbedarfs die *Attraktivitätssteigerung des grenzüberschreitenden ÖPNV* zwischen den Zentren wichtig. Zur Aufrechterhaltung einer Mindestversorgung im ländlichen Raum gilt dies ebenfalls für die Erreichbarkeit der kleinen Zentren. Zur Akzeptanzsteigerung ist auf ein zweisprachiges Angebot zu achten.

- Des Weiteren sind Maßnahmen zur *Sicherung und Stärkung der kommunalen Infrastruktur* in den Zentren und in den ländlichen Räumen notwendig. Einem weiteren Funktionsverlust der kleineren Zentren ist durch innovative Maßnahmen vorzubeugen. Denkbar sind die Kombination unterschiedlicher Angebote, verschiedene Formen der Kooperation zwischen kommunalen Einrichtungen oder Public-Private-Partnership-Projekte. Hierzu sind Städtekooperationen entlang der Siedlungsachsen auch zur gemeinsamen Entwicklung und Nutzung technischer und kultureller Infrastruktur vorrangig zu fördern.
- Zur verstärkten Innenentwicklung sind das *Schließen von Baulücken* sowie die *Reaktivierung von Brachflächen* prioritär. Integrierte städtische Gesamtkonzepte sowie Stadtсанierung und Stadterneuerung haben in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung und sind vorrangig zu verfolgen. Ein grenzüberschreitender Erfahrungsaustausch ist dabei anzustreben.
- Eine grenzüberschreitende Funktionsteilung kann insbesondere in den Grenzstädten durch *Kommunikations- und Beteiligungsmaßnahmen* der beteiligten Einzelhändler etc. initiiert werden. Dienstleistungs- und Güterangebote sollen grenzüberschreitend angeboten und vermarktet werden.
- Eine laufende *Raumbeobachtung und -information* über die strukturellen Sachverhalte und Veränderungen der Flächennutzung können zu einer ausgewogenen Siedlungsentwicklung im deutsch-polnischen Grenzraum beitragen (Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden; Institut für Raum- und Kommunalwirtschaft Warschau 2002: 26-29).

2.2 Der Paneuropäische Verkehrskorridor III und dessen Entwicklungspotenziale für den deutsch-polnischen Grenzraum

Der Paneuropäische Verkehrskorridor III verläuft von Berlin bzw. Dresden über Wrocław (Breslau) und das oberschlesische Industrierevier nach Kiew. Innerhalb des Verkehrskorridors soll die überregionale Infrastruktur vorrangig ausgebaut werden (siehe auch Beitrag von Heinrich in diesem Band). Wie können die Effekte eines Paneuropäischen Verkehrskorridors jedoch für die Regionalentwicklung genutzt werden? Dieser Frage ist unter anderem für den Bereich Bautzen – Görlitz – Zgorzelec – Legnica (Liegnitz) eine im Jahr 2002 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) in Auftrag gegebene Studie auf den Grund gegangen. Ziel war die Entwicklung von Strategien und Maßnahmen zur besseren Verzahnung von Verkehrs- und Regionalentwicklung im intensiven Dialog mit regionalen Akteuren.

Bestandteile der Untersuchung waren unter anderem eine SWOT-Analyse (siehe Kapitel 1.2 in diesem Beitrag) sowie die Erarbeitung konzeptioneller Vorschläge zur weiteren Entwicklung des Untersuchungsgebietes in Hinblick auf den Paneuropäischen Verkehrskorridor III. Dabei wurden vertiefende Betrachtungen in den beiden Teilbereichen Berlin – Wrocław (Breslau) (nördlicher Korridorabschnitt) sowie Dresden – Wrocław (Breslau) (südlicher Korridorabschnitt) durchgeführt.

Herausgegriffen werden im Folgenden die konzeptionellen Vorschläge zur weiteren Entwicklung des Untersuchungsgebietes hinsichtlich des Paneuropäischen Verkehrskorridors III für den südlichen Korridorabschnitt Dresden – Wrocław (Breslau).

Ein erstes Handlungsfeld ist die *Verbesserung der Rahmenbedingungen und Grundlagen der grenzüberschreitenden Kooperation*. Die fehlenden rechtlichen Rahmenbedingungen erfordern von den beteiligten Akteuren ein hohes Maß an freiwilliger Koope-

ration. Insbesondere die Stadtverwaltungen sollten ihre Zusammenarbeit verstärken in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Kultur, Verkehrsplanung sowie bei der Akquisition europäischer Fördermittel. Bei der Verbesserung der Sprachkenntnisse herrscht nach wie vor Handlungsbedarf insbesondere auf der deutschen Seite. Ein zweites Handlungsfeld betrifft die *Zusammenarbeit von Forschung, Technologie und Industrie*. Die Hochschulstandorte Bautzen und Legnica (Liegnitz) können ihre Kooperation verstärken und ein gemeinsames Marketing und eine Imagebildung anstreben. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ist nach wie vor schwach ausgeprägt (siehe auch Beitrag von Krätke und Sedlacek in diesem Band). Hier ist Unterstützung in Form von weiteren gezielten Beratungsleistungen, geförderten Unternehmertreffen und eines deutsch-polnischen Who's who der Wirtschaft denkbar. Ein weiteres Potenzial der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Betrachtungsraum liegt im *Tourismus*. Bisher ist eine grenzüberschreitende Vermarktung und Erschließung kaum erkennbar. Denkbar sind hier eine gemeinsame Internetplattform, eine grenzüberschreitende Corporate-Design-Strategie, mehrsprachige Beschilderungen sowie grenzüberschreitende Erschließungen und Wegeverbindungen (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW); Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) 2002: 65-73).

2.3 Die zukünftige Entwicklung der Europastadt Görlitz/Zgorzelec

Im Jahre 1998 proklamierten die beiden Städte Görlitz und Zgorzelec die gemeinsame Europastadt Görlitz/Zgorzelec. Der seit Jahren fruchtbaren Zusammenarbeit sollte dadurch weiterer Nachdruck verliehen werden. In den Jahren 2002 bis 2004 wurde der Kooperationsprozess zwischen beiden Städten durch das Projekt „Stadt 2030 – Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec“, gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Zuge des Ideenwettbewerbs Stadt 2030, weiter vertieft. Ziel dieses Forschungs-Praxis-Projektes (Görlitzer und Zgorzelecker Stadtverwaltung sowie das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung) war es, einen langfristigen Diskussionsprozess in Gang zu bringen, der sich der gemeinsamen Stadtentwicklung widmet. Es sollten keine fertigen Konzepte oder Leitbilder für das Jahr 2030 entworfen werden. Dafür standen verschiedenste Veranstaltungen im Vordergrund, die Impulse geben sollen, über mögliche Zukünfte nachzudenken und gemeinsames Handeln sowie Projekte vorzubereiten¹.

Als Ansatz wurde eine szenariengeleitete Strategie- und Leitbildentwicklung verfolgt. Dabei dienen mit den Städten gemeinsam entwickelte Szenarien über mögliche zukünftige Entwicklungen als Grundlage für eine grenzüberschreitende Auseinandersetzung über mögliche gemeinsame Initiativen und Projekte. Zur Szenarienerstellung wurden zunächst Szenarienfelder durch die Vertreter der Stadtverwaltungen benannt, das heißt Themenfelder, die in Zukunft eine entscheidende Rolle in den beiden Städten spielen werden. Dies waren 1.) wirtschaftliche Entwicklung, 2.) Bevölkerungsentwicklung, 3.) Wandel der Einstellungen und Identitäten sowie 4.) Raumentwicklung in der Grenzregion. Zu diesen vier Themenfeldern wurden anschließend Expertisen an deutsche und polnische Wissenschaftler in Auftrag gegeben. Die entstandenen Ergebnisse waren Gegenstand einer Szenariokonferenz im November 2002. Hier wurden die Expertisen präsentiert und diskutiert sowie mit den Praxiserfahrungen der Experten vor Ort konfrontiert. Die Ergebnisse der Szenariokonferenz wurden durch das IÖR zusammengeführt und zu Szenarien aggregiert. Anschließend wurden die Szenarien öffentlichkeitswirk-

¹ Weitere Informationen zu diesem Projekt sind zu finden unter: www.stadt2030-goerlitz-zgorzelec.de.

sam aufbereitet, unter anderem mittels einer zweisprachigen Informationsbroschüre *Stadt 2030 – Die Zukunft der Europastadt Görlitz/Zgorzelec*, die an die Öffentlichkeit sowie alle Entscheidungsträger in beiden Städten verteilt wurde.

Im Folgenden werden die vier Szenarioaspekte des Themenfeldes *Raumentwicklung in der Grenzregion* um die Europastadt Görlitz/Zgorzelec herausgegriffen.

- *Entwicklungspol oder Provinzstadt?* Im Zuge der EU-Integration kann sich die Europastadt Görlitz/Zgorzelec zu einem wirtschaftlichen und kulturellen Bindeglied zwischen Niederschlesien und der Oberlausitz positionieren, wenn sich auf unterschiedlichen Ebenen netzwerkartige Kooperationsstrukturen entwickeln und eine regionale Plattform für grenzüberschreitende Innovationen und lokale Unternehmen entsteht. Dies setzt voraus, dass ein regionaler Ordnungsrahmen mit gemeinsamen Politik- und Verwaltungsstrukturen geschaffen wird, der es Unternehmen erleichtert, Kooperations- und Kommunikationsbarrieren zu überwinden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Europastadt Görlitz/Zgorzelec im regionalen Standortwettbewerb ihre Bedeutung gegenüber Jelenia Góra (Hirschberg), Liberec (Reichenberg) und Cottbus verlieren wird. Lokale und regionale Ressourcen können nicht gemeinsam ausgeschöpft werden. Gering ausgeprägte regionale und grenzüberschreitende Wirtschaftsverflechtungen veranlassen Investoren, die Grenzregion zu überspringen und sich in grenznahen Ballungsräumen (Dresden, Wrocław (Breslau)) anzusiedeln.
- *Paneuropäischer Verkehrskorridor III: Gefahr oder Chance?* Durch Ausbau der Verkehrsinfrastruktur entlang des PTC III wird sich der internationale Standortwettbewerb für die Regionen Niederschlesien und Oberlausitz verstärken. Des Weiteren drohen Abwanderung von Investitionen und Hochqualifizierten sowie steigende Umweltbelastungen. Andererseits ergeben sich Chancen, da regionale Unternehmensnetzwerke erleichtert werden können und die Region für den grenzübergreifenden Tourismus besser zugänglich wird.
- *EU-Förderpolitik: Alltägliche Routine oder aktive Nutzung von Entwicklungsmöglichkeiten?* Die Orientierung der Förderprogramme wird sich inhaltlich (von der Gebietsförderung zur Vernetzungs- und Innovationsförderung) und räumlich (von der bisherigen zur neuen EU-Außengrenze) verschieben. Trotzdem bieten die EU-Fördermittel weiterhin die Chance, den Aufbau von regionalen Innovationsstrukturen voranzutreiben. Falls es den Kommunen gelingt, mittels grenzüberschreitender Projekte die lokalen und regionalen Potenziale zu bündeln und so die für viele Unternehmen zu hohen Transaktionskosten für den Aufbau grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten zu minimieren, können die Fördermittel als Chance genutzt werden.
- *Ausdehnung von Siedlungsflächen oder nachhaltige Siedlungsentwicklung?* Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie), die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und die Richtlinie für eine strategische Umweltprüfung (SUP-Richtlinie) der EU werden die Mitgliedsstaaten dazu verpflichten, sich bei der Aufstellung von raumrelevanten Plänen und Entwicklungszielen auch grenzüberschreitend abzustimmen. Auch die Städte Görlitz und Zgorzelec werden dadurch gezwungen, ihre Siedlungsentwicklung zu harmonisieren. Eine Chance für eine bedarfsgerechte und nachhaltige Siedlungsentwicklung ergibt sich hier durch verstärkte Sanierungstätigkeit im Altstadtbereich der beiden Städte, durch Schließung von Baulücken und durch Siedlungsarrondierungen. Weitere Entwicklungen auf der „grünen Wiese“

können so durch grenzüberschreitende Abstimmungen vermieden werden (Institut für ökologische Raumentwicklung 2003: 18-21; Neumann 2004).

Diese und weitere Szenarioaspekte haben in den beiden Städten Görlitz und Zgorzelec eine intensive Diskussion über Prioritäten der zukünftigen Zusammenarbeit ausgelöst. Als Ergebnis des szenariengeleiteten Leitbildentwicklungsprozesses sind nach Abschluss des Projektes unter anderem die folgenden Zielaussagen für die weitere Zusammenarbeit in den zum EU-Beitritt Polens am 1. Mai 2004 modifizierten Partnerschaftsvertrag beider Städte aufgenommen worden:

- Gestaltung grenzüberschreitender Alltagswelten: Projekt Brückenpark, Entwicklung eines neuen gemeinsamen Stadtzentrums mit von Deutschen und Polen genutzten Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten. Etablierung eines Bürgerforums zur Einbeziehung und Motivierung der Öffentlichkeit bei grenzüberschreitenden Planungen und Vorhaben.
- Gestaltung eines grenzüberschreitenden Wirtschaftsraumes: Förderung grenzüberschreitender Innovation, Schaffung eines gemeinsam getragenen regionalen Wirtschaftsförderungszentrums zur Förderung grenzüberschreitender Unternehmensnetzwerke und des Forschungs- und Wissenstransfers.
- Entwicklung einer querschnittsorientierten Entwicklungsstrategie für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec: Fortführung des Leitbildprozesses unter breiter gesellschaftlicher Beteiligung beider Städte und des Umlandes. Ziel ist die Zusammenführung wichtiger strategischer Ansätze und Konzepte beider Städte (Friedrich, K. et al. (Hrsg.) 2004).

3 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann resümiert werden, dass sowohl ähnliche Problemlagen, Chancen und Herausforderungen als auch unterschiedliche Stärken und Profile in Sachsen und Niederschlesien eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation auf regionaler und kommunaler Ebene im Bereich der Raum- und Siedlungsentwicklung weiterhin vordringlich erscheinen lassen. Gleichzeitig bleiben die Aussagen der Raumordnungspläne teilweise vage beziehungsweise legen den Schwerpunkt eher auf andere oder benachbarte Themen, wie etwa der Verkehrsinfrastruktur. Weiterhin gilt die Kritik an der deutschen Raumordnung als „zahnlosem Instrument“, welches wenig umsetzungsorientiert ist. Die Instrumente der Wojewodschaftsplanung auf polnischer Seite sind durch ihre Funktion bei der Aushandlung der Wojewodschaftsverträge eher auf die Umsetzung von Vorhaben orientiert. Gleichwohl endet auch hier die Zuständigkeit an den Staatsgrenzen.

Daher haben informelle Planungsinstrumente und Kooperationsprozesse weiterhin eine große Bedeutung bei der grenzüberschreitenden Abstimmung von raumrelevanten Planungen und Vorhaben. Jedoch verfügt die polnische Seite nicht über eine Tradition der kooperativen, informellen Planungskultur. Des Weiteren sind die polnischen Verwaltungen und Institutionen schlechter mit personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet, was häufig zu einer deutschen Dominanz führt. Dies führt bei vielen Prozessen und Initiativen zu einem Ungleichgewicht, welchem in Zukunft durch paritätische Beteiligungen beider Seiten begegnet werden sollte.

Welche Chancen bestehen nun im fortschreitenden Integrationsprozess an der deutsch-polnischen Grenzregion für eine koordinierte Raum- und Siedlungsentwicklung? Eine gemeinsame Problemlösung ist in vielen Bereichen möglich und notwendig.

Dies betrifft kurzfristig insbesondere die Abstimmung bei der Flächennutzung in den Grenzstädten und die gemeinsame Nutzung von durch den demographischen Wandel gefährdeter Infrastruktur sowie langfristig eine grenzüberschreitende Funktionsteilung und die gemeinsame Imagebildung. Hierfür sind intensive Kooperationsprozesse notwendig, die Vertrauen zwischen den Akteuren voraussetzen. Vertrauensgemeinschaften bauen sich wiederum durch gemeinsames Handeln in Projekten auf. Dafür ist zunächst der gegenseitige Informationsaustausch notwendig sowie das Ausloten gemeinsamer Interessen und das Herstellen einer gemeinsamen Problemwahrnehmung (Knippschild, R.; Kunert, M. 2004).

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL); Institut für Raum- und Kommunalwirtschaft (IGPiK) (2001): Deutsch-Polnisches Handbuch der Planungsbegriffe. Hannover, Warschau.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW); Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) (2002): Nutzung der Entwicklungsimpulse der paneuropäischen Verkehrskorridore – Das Beispiel des deutsch-polnischen Grenzraums. Berlin, Dresden.
- Dendewicz, S. (2001): Bestandteile des Regionalplanungssystems und die Raumplanung in Polen. In: Bulletin des niederschlesisch-sächsischen Grenzgebietes Nr. 1/2001, 7-16.
- Freistaat Sachsen, Staatsministerium des Innern (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen. In Kraft seit 16. Dezember 2003. Dresden.
- Friedrich, K.; Knippschild, R.; Kunert, M.; Meyer-Künzel, M.; Neumann, I. (Hrsg.) (2004): Zwei Grenzstädte wachsen zusammen. Im Zukunftsdialog zur Europastadt Görlitz/Zgorzelec. München.
- Institut für ökologische Raumentwicklung (2003): Stadt 2030 – Die Zukunft der Europastadt Görlitz/Zgorzelec. Informationsbroschüre.
- Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR); Institut für Raum- und Kommunalwirtschaft Warschau (IGPiK) (2002): Zur Aktualisierung der Raumordnerischen Leitbilder für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze. Berlin, Warschau.
- Knippschild, R.; Kunert, M. (2004): Kommunikation und Beteiligung bei der grenzüberschreitenden Leitbildentwicklung in Görlitz/Zgorzelec. In: Friedrich, K.; Knippschild, R.; Kunert, M.; Meyer-Künzel, M.; Neumann, I. (Hrsg.): Zwei Grenzstädte wachsen zusammen – Im Zukunftsdialog zur Europastadt Görlitz/Zgorzelec. München.
- Makowska, G. (2001): Die Rolle des Gemeinsamen Programmdokuments der „Sächsisch-Niederschlesischen Entwicklungsstrategie für Interreg IIIA/Phare CBC“ in der Raumplanung des Deutsch-Polnischen Grenzgebietes der Niederschlesischen Wojewodschaft. In: Bulletin des niederschlesisch-sächsischen Grenzgebietes Nr. 1/2001, 21-33.
- Marschallamt der Wojewodschaft Niederschlesien (2000): Strategie der Wojewodschaft Niederschlesien, Wrocław.
- Marschallamt der Wojewodschaft Niederschlesien (o. J.): Raumordnungsplan der Wojewodschaft Niederschlesien, Wrocław.
- Neumann, I. (Hrsg.) (2004): Die Zukunft im Zuge der EU-Erweiterung gestalten. Szenarien für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec. Beiträge deutscher und polnischer Wissenschaftler über die Zukunft des deutsch-polnischen Grenzraumes. Dresden.
- Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien (2000): Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien. Festgestellt durch Satzung am 10. November 2000, verbindlich seit 30. Mai 2002. Bautzen.

Isolde Roch, Matthias Matthey

Grundlagen und Perspektiven grenzüberschreitender Raumentwicklung für den deutsch-tschechischen Grenzraum

Gliederung

- 1 Problem- und Zielstellung
- 2 Ausgangssituation und Entwicklungsziele der Nachbarstaaten bei besonderer Beachtung der grenzüberschreitenden Entwicklung
 - 2.1 Freistaat Sachsen
 - 2.1.1 Landes- und Regionalentwicklung
 - 2.1.2 Siedlungsentwicklung
 - 2.2 Tschechische Republik
 - 2.2.1 Strategie der Regionalentwicklung der Tschechischen Republik
 - 2.2.2 Strategischer Entwicklungsplan des Bezirks Ústí nad Labem
 - 2.2.3 Entwicklungsperspektiven der Zentren Ústí nad Labem, Teplice und Most
- 2.3 Grenzüberschreitende Kooperation
- 3 Chancen und Defizite grenzüberschreitender Raumentwicklung nach der EU-Erweiterung
- 4 Fazit

Literatur

1 Problem- und Zielstellung

Grenzüberschreitende Räume gelten als Versuchslabor (Beier 2004) mit Transformationsfunktion (Roch; Scott; Ziegler 1998) für die europäische Integration. Sie sind in der gegenseitigen Wahrnehmung der Grenznachbarn präsent und erlebbar durch differenzierte Formen grenzüberschreitender Kooperation, die an der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze mittlerweile eine 15-jährige Tradition aufweisen. Nach dem Beitritt Polens und Tschechiens zur EU werden Themen der grenzüberschreitenden Raumentwicklung auf eine neue qualitative Basis gehoben. Folgerichtig stellen sich Fragen nach Entwicklungschancen für die Herausbildung europäischer Wirtschafts- und Lebensräume einerseits und nach Gefahren für die Siedlungs- und Landschaftsentwicklung andererseits. Konkret interessiert, inwieweit es möglich ist, zum gemeinsamen Vorteil Entwicklungschancen zu nutzen und mit Gefahren verantwortungsbewusst umzugehen.

Gefahren für die Raumentwicklung sind in unkontrollierten Suburbanisierungserscheinungen im Umland von Wertschöpfungscentren und an Autobahntrassen zu se-

hen. Durch nachholende Entwicklung der Beitrittsländer können relevante ökologische, kulturelle und soziale Potenziale zerstört bzw. beschädigt werden, obwohl sie für mittelfristige gemeinsame Entwicklungen bedeutsam sind. Darüber hinaus schadet die Verschärfung der Wettbewerbssituation einer stabilen Siedlungsentwicklung. *Entwicklungschancen* bestehen in der Bewahrung, Inwertsetzung und gemeinsamen Nutzung relevanter Potenziale der Raumentwicklung im gemeinsamen Interesse. Perspektiven und Strategien grenzüberschreitender Entwicklung sollten sich demzufolge mit Entwicklungschancen und Gefahren für die Bauleitplanung, Regional- und Landschaftsentwicklung befassen. Die fachlichen Diskussionen sollten demzufolge Ziele der Siedlungs- und Landschaftsentwicklung bei Beachtung der jeweiligen Gesetzesrahmen (vgl. Janssen i. d. Band), Verwaltungsstrukturen und raumplanerischen Instrumente der Nachbarstaaten thematisieren.

Zielstellung des vorliegenden Beitrags ist es, Grundlagen und Perspektiven für eine grenzüberschreitende Raumentwicklung im Bezug auf die Planungsebenen Landesplanung, Regionalplanung und Bauleitplanung darzustellen sowie Entwicklungschancen für die Herausbildung wettbewerbsfähiger Siedlungen und ökologisch funktionsfähiger Landschaften zu erörtern. Die raumplanerischen Grundlagen, Entwicklungsperspektiven und Handlungsbedarfe beziehen sich auf den deutsch-tschechischen Grenzraum, korrespondieren aber zu Aussagen für den deutsch-polnischen Grenzraum (vgl. Knippschild i. d. Band).

2 Ausgangssituation und Entwicklungsziele der Nachbarstaaten bei besonderer Beachtung der grenzüberschreitenden Entwicklung

2.1 Freistaat Sachsen

2.1.1 Landes- und Regionalentwicklung

In Sachsen erkennt die Oberste Landesplanungsbehörde (vgl. Freistaat Sachsen 2003) den Beitritt der Nachbarländer Polen und Tschechien als Chance für die Überwindung der bisherigen geographischen Randlage ihrer Grenzregionen und mittelfristig als eine Basis für die Ausprägung einer in Europa wettbewerbsfähigen Standort- und Lebensqualität. Diese positive Sichtweise auf die EU-Erweiterung wird von den Landkreisen, Kommunen und Abgeordneten aus den Grenzräumen nicht nur gestützt, sondern eingefordert. Auf Präsentationsveranstaltungen des Entwurfs zum Sächsischen Landesentwicklungsplan und bei Anhörungen im Landtag wurden konkrete Ziele der grenzüberschreitenden Entwicklung angemahnt. Der Sächsische Landesentwicklungsplan 2003 (LEP) enthält Ziele transnationaler und grenzüberschreitender Zusammenarbeit an repräsentativer Stelle. Damit unterscheidet sich Sachsen von den anderen Bundesländern an der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze und geht insbesondere mit dem langfristigen Ziel zur grenzüberschreitenden Aufstellung gemeinsamer regionaler Raumordnungspläne einen großen Schritt nach vorn. Das Ziel Z 2.2.6 bezieht sich auf die Zukunftsfähigkeit der Regionen in Europa und auf das Erfordernis grenzüberschreitender Kooperation. Wörtlich heißt es:

„Zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Regionen in einem größer werdenden und zusammenwachsenden Europa sind grenzübergreifende Kooperationen zu entwickeln.“

Ziel Z 3.2.1 bezieht sich auf Intensivierung der grenzüberschreitenden Raumplanung und nennt als vorrangige Kooperationsfelder den Natur- und Landschaftsschutz, vorbeugenden Hochwasserschutz, Immissions- und Klimaschutz neben dem grenzüber-

schreitenden Ausbau der Infrastruktur. Als Träger dieser Kooperation wird die Regionalplanung angesprochen:

„Z 3.2.2: Die Träger der Regionalplanung sollen mit den vergleichbaren Trägern der Raumplanung in den angrenzenden Teilräumen der Republik Polen und der Tschechischen Republik die Zusammenarbeit intensivieren und auf der Grundlage der Planungen auf nationaler Ebene, die Planungen und Maßnahmen insbesondere im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes, zum vorbeugenden Hochwasserschutz, zum Immissions- und Klimaschutz und zum Ausbau der Infrastruktur nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit abstimmen.“ (Freistaat Sachsen 2003).

Als langfristiges Entwicklungsziel wird die Aufstellung gemeinsamer grenzüberschreitender Raumordnungspläne formuliert:

„Z 3.2.4: Langfristig sollen nach dem Beitritt der Republik Polen und der Tschechischen Republik in die Europäische Union durch die Träger der Regionalplanung im Freistaat Sachsen mit den vergleichbaren Trägern der Raumplanung in der Republik Polen und der Tschechischen Republik aus den vorliegenden Regionalplanungen gemeinsame grenzüberschreitende regionale Raumordnungspläne entwickelt werden.“ (Ebenda).

Diese angestrebte abgestimmte Raumentwicklung soll durch kommunale Maßnahmen und Konzepte auf der Basis der Freiwilligkeit umgesetzt werden. Damit wird das Erfordernis lokalen Handelns erkannt.

„Z 3.2.5: Zur Verwirklichung einer grenzüberschreitend abgestimmten Regionalentwicklung sollen in geeigneten Räumen bei Vorliegen kommunaler partnerschaftlicher Interessen grenzüberschreitende Konzepte gemeinsam erstellt und umgesetzt werden.“ (Ebenda).

Diese Ziele der Landes- und Regionalentwicklung wurden mit den Nachbarstaaten abgestimmt. Die Ausformung dieser Ziele bei der Fortschreibung der Regionalpläne steht noch aus, wobei davon ausgegangen werden kann, dass neben Abstimmungen von Planungen zur Entwicklung der technischen Infrastruktur und zu Umweltbereichen Fragen der touristischen Entwicklung grenzüberschreitend erörtert und schrittweise abgestimmt werden. Für die Planung der Landschafts- und Siedlungsentwicklung sind Kenntnisse über Wandlungsprozesse in der Landnutzung im Umfeld von ca. 50 km¹ beiderseits der Grenze sinnvoll. Daneben erfordert die grenzüberschreitende Planung und Entwicklung laut Gesetz Stellungnahmen zu raumbedeutsamen Maßnahmen im Grenzraumbereich. Diese sind von den jeweiligen Behörden der Nachbarländer abzufordern und zu berücksichtigen. Die gegenwärtigen Defizite bei der Benachrichtigung der Grenznachbarn gilt es zu überwinden. An der Einordnung eines Windparks auf der Südseite des Erzgebirges wurden beispielsweise die sächsischen Behörden trotz Aufforderung durch die Landesentwicklung nicht beteiligt.

Die noch gültigen Regionalpläne enthalten keine konkreten Ziele grenzübergreifender Entwicklung. Der Vorentwurf eines neuen Regionalplanes für die Planungsregion Dresden-Osterzgebirge wird gegenwärtig diskutiert und voraussichtlich Mitte 2005 in der Entwurfsfassung vorgelegt. Der Regionalplan der Region Chemnitz-Erzgebirge wurde ins Tschechische übersetzt. Zehn Exemplare wurden an relevante Institutionen ausge-

¹ Entspricht der Definition des engeren Grenzraums, vgl. die Distanz zwischen Görlitz und Bautzen in den Leitbildern für den deutsch-polnischen Grenzraum von 1995.

reicht. Dagegen liegt der Bezirksentwicklungsplan von Ústí n.L. (siehe 2.2.2) noch nicht in deutscher Übersetzung vor. Über die Inhalte der Pläne und über Arbeitsaufgaben gibt es regelmäßige Informationsveranstaltungen, die in kollegialer und freundschaftlicher Atmosphäre stattfinden. Konkrete Vereinbarungen fehlen. Die erforderliche Kontinuität dieser informellen Zusammenarbeit wird beeinträchtigt durch eine hohe Fluktuation tschechischer Partner auf der kommunalen und regionalen Ebene.

Die sächsischen Grenzräume werden seit der Verbindlichkeitserklärung des ersten sächsischen Landesentwicklungsplanes (1994) aufgrund ihrer bisherigen Benachteiligungen durch die periphere Lage und gravierender Probleme im Strukturwandel gefördert. Merkmale der Förderbedürftigkeit sind die hohe Arbeitslosigkeit (18 bis 21 %), die hohe Fluktuation junger, gut ausgebildeter Arbeitskräfte und die negativen Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung (vgl. Jurczek i. d. Band). Nach den langjährigen Bevölkerungsverlusten an der Süd- und Ostgrenze Sachsens, die sich in den Jahren von 1990 bis 2001 beispielsweise mit einem Rückgang um -10.400 Einwohner im Landkreis Sächsische Schweiz und um -7.900 Einwohner im Mittleren Erzgebirgskreis fortsetzten, sind laut Prognose des Statistischen Landesamtes weitere Rückgänge zu erwarten (siehe Anlage). Für den Landkreis Sächsische Schweiz werden von 2001 bis 2020 Rückgänge von insgesamt 145,4 auf 114,1 Tausend Einwohner (Variante 2) vorausgesagt, für den Landkreis Mittleres Erzgebirge ein Rückgang von 93,5 auf 75,7 Tausend Einwohner. Besonders problematisch sind die prognostizierten Veränderungen im Altersaufbau. Dieser ist gekennzeichnet durch den gravierenden Rückgang der Altersgruppe unter 15 Jahre von 17,6 auf 11,6 Tausend Einwohner (vgl. Tab. 3 im Anhang) und für die Altersgruppe von 15 bis 65 Jahre von 98,9 auf 67,2 Tausend Einwohner im Landkreis Sächsische Schweiz bei Anstieg des Anteils der älteren Bevölkerungsgruppe (65 Jahre und mehr) von 29,0 auf 35,3 Tausend Einwohner. Dieser Trend verschärft sich noch im Mittleren Erzgebirgskreis. Für Kinder und Jugendliche werden Rückgänge von 12,0 (2005) auf 8,0 Tausend Einwohner (2020) und für die 15- bis 65jährigen von 63,3 auf 44,9 Tausend Einwohner prognostiziert bei Anstieg der Altersgruppen 65 und mehr von 18,2 auf 22,7 Tausend Einwohner (vgl. Tab. 4 im Anhang).

Diese Veränderungen spiegeln einerseits die Wandlungsprozesse in der Wertschöpfungsbasis wider. Andererseits sind Handlungsbedarfe für die Anpassung der Versorgungsbereiche Gesundheitswesen, Altenbetreuung, Bildung und Weiterbildung, Forschung und Verwaltung angezeigt. Zur Bündelung von Verwaltungs- und hochwertigen Versorgungsaufgaben hat sich der Sächsische LEP 2003 durch die neue Einstufung zentraler Orte bereits positioniert. Maßnahmen zur Stabilisierung und Förderung des vorhandenen Humankapitals stehen aus. Dazu sind neben den bereits üblichen Marketingstrategien Leitbilder zur Ausprägung spezifischer Standort- und Lebensqualitäten gefragt, die sich auf die kulturhistorischen Merkmale der Bezugsräume ebenso stützen wie auf das Innovationspotenzial.

Die EU-Erweiterung legt zuvorderst eine Zusammenarbeit in den Umweltbereichen und die gemeinsame Entwicklung und Nutzung des Tourismuspotenzials neben Verabredungen zur technischen Erschließung in den Grenzgebieten nahe. Gemeinsame Aktivitäten im Bildungsbereich, die die junge Generation zusammenführen, erscheinen ebenso sinnvoll wie Verabredungen bei der Werbung um Investoren. Die gegenwärtig vorherrschenden Konkurrenzen könnten schrittweise durch gemeinsame Werbestrategien ersetzt werden, wenn eine gemeinsame Zielrichtung u. a. für die Ausprägung differenzierter Standortqualitäten vorliegt. Dieses Vorgehen setzt eine kontinuierliche und verbindliche Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene voraus, bei der die Ziele und Motivationen der Bevölkerung in den Städten und Dörfern gebührende Beachtung fin-

den. Darüber hinaus eröffnet die Herausbildung und Vernetzung von Metropolregionen für die Grenzregionen die Chance, sich mit speziellen Leistungen und Produkten einzubinden. Diesbezügliche Andockstellen bestehen zu den Zentren des Sachsendreiecks und zu Prag. Während für die Metropole Prag neben Outsourcing die Wohn- und Erholungsfunktion des nordböhmischen Mittelgebirges, der Elbe-Labe-Landschaft und des Erzgebirges von Interesse sein könnten, geht es bei der Ausprägung des Sachsendreiecks und der schrittweisen Entwicklung zu einem Metropolraum um die Stärkung seiner einzelnen Profile. Für Chemnitz-Zwickau sind Zulieferleistungen für das Segment Maschinen- und Automobilbau aus dem Grenzraum Erzgebirge ebenso relevant wie die Ausprägung des Wissenschaftsstandortes und der Kulturlandschaft im Oberen Elbtal von Meißen über Ústí n. L. /Aussig bis nach Litomerice (Leitmeritz) für Dresden. Dieser für die sächsische Landeshauptstadt relevante Standortfaktor sichert Arbeitsplätze und stabilisiert Siedlungen durch hohe Lebensqualität grenzüberschreitend.²

2.1.2 Siedlungsentwicklung

In der Bauleitplanung werden grenzüberschreitende Entwicklungsperspektiven noch immer ausgeblendet. Ausnahmen bilden die gemeinsame Nutzung und Errichtung von Kläranlagen, z. B. in Bärenstein/Veiperty, Erzgebirge und in Grenzsiedlungen der Oberlausitz, gemeinsame touristische Angebote wie z. B. der Gemeinde Hohwald und der Stadt Sebnitz mit tschechischen Siedlungen und zweisprachigen Kindergärten im engeren Grenzgebiet und das bilinguale Pirnaer Gymnasium als oft zitierte Positivbeispiele. Die Mittel- und Kleinstädte sehen keinen Handlungsbedarf, obwohl über mittel- und langfristige Partnerschaften der Städte Pirna und Ústí n. L., Pirna und Teplice bzw. Most die relevanten Siedlungsfunktionen zum Vorteil einer qualitativ hochwertigen Versorgung und wachsenden Standortqualität abgestimmt werden könnten. Gegenwärtig ist die Wirtschaftsentwicklung dieser Städte ausschließlich auf die eigenen Vorteile und auf den Wettbewerb fixiert. Die Stadtplaner erkennen aufgrund der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung keine Handlungsbedarfe für die Weiterentwicklung der Wohnfunktion. Über die Ausprägung gehobener kultureller und sportlicher Leistungsangebote zur Nutzung durch die Bevölkerung der gesamten Grenzregion wird noch nicht nachgedacht. Die Profilierung der Städte Ústí n. L. als Verwaltungshauptstadt, Teplice zum modernen Badeort und Most zum bedeutsamen Wirtschaftsstandort nach dem Braunkohlebergbau wird kaum wahrgenommen. Es wird nicht bedacht, dass diese gegenseitigen Konkurrenzen das Entwicklungspotenzial der Grenzregion schwächen, die durch das Negativimage des „Schwarzen Dreiecks“ stark belastet ist. Eine gemeinsame Willenserklärung zur grenzüberschreitenden Entwicklung der Kulturlandschaft Oberes Elbtal als Erweiterung des UNESCO-Weltkulturerbes Elbtal Dresden könnte das Beharrungsvermögen des Negativimages schrittweise überwinden und sollte in der Regional- und Siedlungsentwicklung verankert sein. Derartige integrative Zielsetzungen beziehen die Abstimmung der Siedlungs- und Landschaftsentwicklung zum gemeinsamen Vorteil ein.

2.2 Tschechische Republik

2.2.1 Strategie der Regionalentwicklung der Tschechischen Republik

Das Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik hat im Jahr 2000 eine „Strategie der Regionalentwicklung“ (Ministerium für Regionalentwicklung

² Erste Anzeichen des grenzüberschreitenden Wohnens und Arbeitens stärken die Vermutung einer ähnlichen Entwicklung wie SaarLorLux-Raum (vgl. Moll 1999).

der Tschechischen Republik 2000) für Tschechien vorgelegt. In dieser Strategie wurde auf die Entwicklung der Grenzregion und auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht explizit Bezug genommen. Im Vergleich zu den „strukturschwachen“, „wirtschaftlichen Schwachen“ und „ländlichen Räumen“, die für eine konzentrierte Förderung durch den Staat ausgewiesen sind, werden die Grenzräume an der Westgrenze offensichtlich bezüglich ihrer Entwicklungsperspektiven positiver eingeschätzt. In Verbindung mit ehemaligen Militärstandorten, Regionen mit besonders geschädigter Umwelt (S. 104 f.), werden Grenzregionen in die zweite Förderkategorie, die „aus anderen Gründen förderwürdig ist“, subsumiert. Nach der Verwaltungsreform bilden die Bezirke die regionale Bezugsebene für den Staat. Da außer der Stadt Prag, die einen eigenen Bezirk darstellt, dem mittelböhmischen Bezirk und dem Bezirk böhmisch-mährische Höhe alle Bezirke eine Außengrenze haben, ist die Kategorie „grenznaher Raum“ auf Ebene der Bezirke bedeutungslos.

Auf Chancen, Ziele und Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit wird konkret in der SWOT-Analyse eingegangen. Als *Chancen* in der SWOT-Analyse im Bereich des Tourismus wird eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit erwartet. Für die Regionalentwicklung wird die Zusammenarbeit der örtlichen Industrie, Landwirtschaft und touristischer Aktivitäten als Chance betrachtet. (S. 46)

Als strategisches Ziel wird die „Aktivierung der Mittel zur Unterstützung der Regionalentwicklung“ genannt. Dazu wird als „strategische Entwicklungsaktivität“ die „Unterstützung der Bildung von Euroregionen mit den Nachbarstaaten und -regionen und Unterstützung aller Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit allen Nachbarstaaten auf Ebene der Bezirke, Kreise und Gemeinden“ (S. 57) vorgeschlagen. Ein weiteres strategisches Ziel ist die „Stärkung des Umweltbewusstseins und Steigerung der öffentlichen Beteiligung an Umweltentscheidungen“. Zur Erreichung dieses Ziels wird u. a. vorgeschlagen, Programme zur Steigerung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Grenzregionen vorzulegen, Diskussionen zu grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen zu fördern bei der „Vorbereitung gemeinsamer internationaler Projekte zur Verbesserung der Umweltsituation.“ (S. 84)

Zur Entwicklung des Tourismus wird aufgrund der Tatsache, dass die meisten Tourismusregionen Grenzregionen sind, besonderes Augenmerk auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit und internationalen Erfahrungsaustausch gelegt. Die „gezielte Unterstützung aktiven Tourismus im ländlichen Raum und Unterstützung grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Tourismus“ (S. 88) werden als Zielstellung herausgehoben.

Die konkrete Ansprache von Handlungsfeldern bildet Grundlagen für Kooperationen auf den regionalen Ebenen Regionalentwicklung und Fachplanungen. Besonders konstruktiv und weitsichtig sind die strategischen Entwicklungsaktivitäten „Unterstützung grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf den Ebenen der Bezirke, Kreise und Gemeinden“ einzuschätzen. Die Umsetzung dieser Zielstellungen mit den sächsischen Partnern könnte Standortqualitäten der Grenzregion erhalten und fördern. Gegenseitige Beeinträchtigungen könnten durch abgestimmte Standortentscheidungen minimiert werden.

2.2.2 Strategischer Entwicklungsplan des Bezirks Ústí n. L.

Bezogen auf die geographische Lage sieht sich der Bezirk Ústí n. L. in die Achse Berlin-Prag-Wien zwischen Prag und Sachsen eingeordnet. Dabei stellt das Erzgebirge eine sprachliche, soziale und kulturelle Barriere zu Sachsen dar, die in Zukunft überwunden

werden soll. Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird die Region Sluknovsko (Schluckenauer Zipfel) als Vorreiter gesehen.

Im Leitbild des Entwicklungsplans wird die Grenzlage als Potenzial hervorgehoben, die bisher aber unzureichend genutzt wurde. Der Behebung dieses Mangels wird aber in der Handlungsstrategie keine vorrangige Stellung eingeräumt, da andere Probleme drücken, zuvorderst die Arbeitslosigkeit, die Umweltschäden, schwindendes Humankapital, der Verfall der Siedlungen und nicht zuletzt das schlechte Image der Region. Unübersehbar ist die Offenheit zur Zusammenarbeit mit den sächsischen Nachbarn, sofern diese zur Lösung der drückenden Probleme beiträgt.

Diese zusammengefasste Sicht stützt sich auf Ergebnisse der SWOT-Analyse. Die Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung erkennt die Zugehörigkeit zur EU als zentrale Stärke. Zur Nutzung dieser Stärke sollen in erster Linie die Verkehrswege D8 nach Dresden, R7 nach Chemnitz/Leipzig, die EC-Strecke nach Dresden und die Elbewasserstraße ausgebaut sowie Gewerbeflächen bereitgestellt werden. Diese Ziele orientieren sich nicht vornehmlich auf eine Zusammenarbeit mit Sachsen, sondern vor allem auf den optimalen Anschluss an das deutsche und europäische Straßennetz. Dieser Transit durch Sachsen orientiert sich auf Berlin, das Ruhrgebiet, auf das Rhein-Main-Gebiet, nach Nord- und Westeuropa und sogar nach Polen und Osteuropa. Die Attraktivität des Bezirkes Ústí n. L. für Investoren im Vergleich zu den anderen tschechischen Regionen soll durch diese Verbesserung der Erreichbarkeit gesteigert werden. Gleichzeitig werden die damit verbundenen Gefahren erkannt, wie die Konkurrenz durch die benachbarten Regionen und Länder, die Abwanderung qualifizierter Fachkräfte und des Kapitals und ein ansteigender Warenimport. Das Kapitel „Herstellung des ökologischen Gleichgewichts, Verbesserung des Landschaftsbildes“ bezieht sich auf die nachweisbaren Erfolge bei der Sanierung der Umweltschäden und fordert weitere Maßnahmen³ zur Verbesserung der Umweltqualität und des Negativimages des Bezirkes, die eng miteinander verknüpft sind. Die diesbezüglichen Chancen⁴ grenzüberschreitender Zusammenarbeit mit Sachsen insbesondere bei der Walderneuerung, der Entwicklung des Tourismus und der Erholung und der Durchführung von Imagekampagnen werden nicht konkret angesprochen.

Als Handlungsfelder zum Kapitel „Entwicklung der Siedlungen“ werden die Nutzung des kulturellen und touristischen Potenzials und die Ausarbeitung von Entwicklungsplänen genannt. Von grenzüberschreitender Tourismus-Landschaft und Siedlungsplanung bzw. Entwicklung ist aber nicht konkret die Rede. Durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit könnten möglicherweise einige der angesprochenen Probleme gelöst werden, so z. B. die Erneuerung veralteter oder fehlender Infrastruktur in vielen kleineren Gemeinden und die Stärkung regionaler Identität, da durch die Abwanderung der Bevölkerung für die Bergregionen die Entsiedelung droht.

Der Gliederungspunkt 7.4 befasst sich mit dem Problemfeld Revitalisierung der Umwelt. Darin wird eine Hauptaufgabe in der Sanierung der Landschaft und der Umweltmedien gesehen, die den dicht besiedelten Gebirgsfluss ebenso betrifft wie das dünn besiedelte Erzgebirge. Die Verbindung des extrem schlechten Images mit den schweren Störungen des ökologischen Gleichgewichts wird herausgearbeitet und als wesentliches Hemmnis für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung gekennzeichnet.

³ Im Vergleich zu anderen tschechischen Bezirken weist der Bezirk Ústí n. L. die stärksten Umweltschäden auf.

⁴ Werden an anderer Stelle genannt.

Eine drohende oder fortschreitende Zersiedelung wird neben den schwerwiegenden ökologischen Problemen nicht thematisiert.

Die nachfolgende Tabelle 1 bezieht die Ziele und Maßnahmen des strategischen Entwicklungsplanes des Bezirks Ústí n.L. zur mittelfristigen Siedlungs- und Landschaftsentwicklung auf die differenzierten Problemfelder. Die rechte Spalte bewertet und ergänzt die Ziele bzw. Maßnahmen bezogen auf eine anzustrebende geordnete Siedlungs- und Landschaftsentwicklung.

Tab. 1: Beitrag der Strategischen Ziele und Maßnahmen zur geordneten Siedlungs- und Landschaftsentwicklung

Problemfeld	Geplante Ziele bzw. Maßnahmen, die wirksam zur mittelfristigen Siedlungs- und Landschaftsentwicklung beitragen	Geplante Ziele bzw. Maßnahmen, die vor dem Hintergrund einer anzustrebenden geordneten Siedlungs- und Landschaftsentwicklung fehlen bzw. kontraproduktiv wirksam sein können
Effiziente Ausnutzung der bestehenden und potenziellen Kapazitäten	<ul style="list-style-type: none"> - grenzüberschreitende Tourismuskonzeption - Erschließung neuer Märkte für die Landwirtschaft außerhalb der Nahrungsgüterproduktion <p>Wirtschaftliche Inwertsetzung kultureller und natürlicher Potenziale durch die Entwicklung von Tourismus und Kurwesen</p>	----
Entwicklung der Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> - Regionaler Raumordnungsplan soll schnellstmöglich aufgestellt werden 	<ul style="list-style-type: none"> - Der Regionale Raumordnungsplan dient möglicherweise vorrangig der Infrastrukturentwicklung, nicht dagegen dem Entgegenwirken gegen raumstrukturelle Fehlentwicklungen (z. B. Zersiedlung) - Straßenverkehrsinfrastruktur genießt Vorrang vor Schienenverkehrsinfrastruktur
Wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Siedlungen	<ul style="list-style-type: none"> - komplexer Ansatz zur Siedlungsentwicklung – wirtschaftliche, städtebauliche und soziale Entwicklung gemeinsam betrachtet 	----
Revitalisierung der Umwelt	<ul style="list-style-type: none"> - flächendeckende Sanierung der Landschaft und der Umweltmedien, dadurch endogene Potenziale (z. B. Tourismus und Erholung im Erzgebirge) wieder nutzbar 	<ul style="list-style-type: none"> - Zersiedlung wird nicht als ökologisches Problem thematisiert

Quelle: Matthey, eigene Zusammenstellung

Tabelle 2 bezieht die zielstrebige Nutzung relevanter Potenziale grenzüberschreitender Entwicklung durch Formulierung geplanter Ziele und Maßnahmen auf die Problemfelder. Die rechte Spalte enthält Erneuerungsvorschläge der Autoren.

Tab. 2: Strategische Ziele und Maßnahmen zur Nutzung grenzüberschreitender Potenziale

Problemfeld	Geplante Ziele bzw. Maßnahmen, die auf eine grenzüberschreitende Dynamik abzielen und zur Herausbildung eines arbeitsteiligen und funktionfähigen Verflechtungsraums beitragen	Geplante Ziele bzw. Maßnahmen, die zu einer grenzüberschreitenden Dynamik beitragen könnten, bisher aber unter diesem Gesichtspunkt nicht betrachtet werden
Effiziente Ausnutzung der bestehenden und potenziellen Kapazitäten	- grenzüberschreitende Tourismuskonzeption mit Sachsen	- Regionalmarketing - Durchführung von Messen
Entwicklung der Infrastruktur	- Ausbau der Verkehrswege nach Sachsen hat oberste Priorität - überregionale Funktionen Energieversorgung, Trinkwasser, Abfallentsorgung (Angebot auch für sächsische Interessenten)	----
Wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Siedlungen	- Zusammenarbeit der Gemeinden, ihrer Verbünde und der Unternehmervverbünde zur Entwicklung von KMU am Wohnort	----
Revitalisierung der Umwelt	----	- Nutzung von Erfahrungen aus Sachsen (Braunkohle, Waldumbau) - Zusammenarbeit im gemeinsamen Natur-, Wirtschafts- und Image-Raum Erzgebirge
Bildung, Beschäftigung, Arbeitsmarkt	----	- Zusammenarbeit beim Aus- und Umbau der Bildungseinrichtungen

Quelle: Matthey, eigene Zusammenstellung

Zusammenfassende Betrachtung des strategischen Entwicklungsplanes des Bezirkes Ústí n. L.

a) unter dem Gesichtspunkt der mittelfristigen Siedlungs- und Landschaftsentwicklung

Das Erfordernis einer umfassenden Entwicklung der Siedlungen und des Landschaftsbildes wurde klar erkannt. Ziel dieser umfangreichen Sanierungsaufgabe ist es, die Attraktivität der Region für Unternehmen und deren Beschäftigte zu erhöhen, um die Abwanderung qualifizierter Fachkräfte einzudämmen und neue Investoren zu gewinnen. Dies impliziert, dass die wirtschaftlichen Interessen im Zweifelsfall Vorrang genießen.

Die komplexe Aufgabe der Siedlungsentwicklung einschließlich der Erhöhung der Wirtschaftstätigkeit, der städtebaulichen Gestaltung und Entwicklung der Bausubstanz, der Erhöhung der Identifikation der Einwohner und Anregung zu Engagement für ihre Stadt und Region und der Revitalisierung der Landschaft, insbesondere der Tagebaue, Industriebrachen, Eindämmung des Waldsterbens stehen grundsätzlich nicht im Gegensatz zum „Über-Ziel“ der wirtschaftlichen Entwicklung.

Die weitere Zersiedlung v. a. des Erzgebirgsvorlandes wird dagegen kaum aufgehalten werden. Sie wird weder als Problem erwähnt noch soll ihr entgegengewirkt werden. Die Forderung nach zügiger Aufstellung eines regionalen Raumordnungsplans zielt in

erster Linie auf die Entwicklung der Technischen Infrastruktur ab, nicht auf den Schutz von Freiräumen. Ohne eine gezielte Gegensteuerung wird aber das Bemühen um Gewerbeansiedlungen, attraktive Wohngebiete und neue Verkehrsstrassen zwangsläufig zur weiteren Zersiedlung führen.

b) unter dem Gesichtspunkt der grenzüberschreitenden Dynamik

Das wichtigste Potenzial der Grenzlage zu Sachsen sieht der Bezirk Ústí nad Labem in der dadurch möglichen guten Anbindung an das europäische Hauptverkehrsnetz, die auch durch den Aus- bzw. Neubau der vier Haupttrassen D8 Prag – Ústí n. L. – Dresden, R7 Prag – Louny – Chomutov – Chemnitz (– Leipzig), Hochgeschwindigkeits-schienenverbindung Prag – Ústí n. L. – Děčín – Dresden, Elbewasserstraße weiter verbessert werden soll. Damit verbunden ist auch eine bessere Anbindung an Sachsen selbst, die eine wichtige Grundlage für engere Kontakte darstellt.

Die (engere) Zusammenarbeit mit sächsischen Akteuren wird zwar in vielen Zusammenhängen pauschal als Entwicklungschance genannt. In den wenigsten Fällen scheint Klarheit darüber zu herrschen, auf welche Weise diese Kooperation konkret zur Lösung der Hauptprobleme – Abbau der Arbeitslosigkeit, Behebung der Umweltschäden, Entwicklung des Humankapitals, Entwicklung der Siedlungen – beitragen kann. Lediglich im unmittelbaren Grenzstreifen, d. h. im Erz- und Elbsandsteingebirge sowie im Lausitzer Bergland wird eine gemeinsame Tourismuskonzeption als wichtige Entwicklungsmaßnahme betrachtet.

Demgegenüber gibt es verschiedene Handlungsfelder, auf denen die Zusammenarbeit mit sächsischen Akteuren nach Meinung der Verfasser zur Lösung der genannten Hauptprobleme beitragen könnte, im Plan aber keine Rolle spielt. Beispiele wären gemeinsame Entwicklungs- und Marketingstrategien für das Erz- und Elbsandsteingebirge und für das Lausitzer Bergland, die nicht auf Tourismus beschränkt sind, und die Nutzung des erforderlichen Aus- und Umbaus der Bildungseinrichtungen zu einer grenzüberschreitenden/europäischen Ausrichtung ggf. in Kooperation mit sächsischen Partnern.

2.2.3 Entwicklungsperspektiven für die Zentren Ústí n. L., Teplice und Most

Ústí n. L./Aussig prägt wie Pirna als mittelalterliche Stadt mit mittelzentralen Versorgungsfunktionen die Kulturlandschaft im Oberen Elbtal seit dem 18. Jahrhundert (vgl. Abb. 1). Als Verwaltungssitz in der k. u. k. Monarchie verfügt Aussig über wertvolle Archive für das Land Böhmen, über wichtige Ausbildungsstätten und über einen historischen Stadtkern. Besonderheiten der traditionellen Lebensweisen werden aus diesen Stadtstrukturen bis in die Gegenwart als Traditionen überliefert (Simak 2003). Ústí n. L. ist seit 2001 Verwaltungssitz des Bezirkes Ústí n. L. und Verwaltungsstandort des tschechischen Teilraumes der Euroregion Elbe-Labe⁵. Die Stadtplanung orientiert sich deshalb auf die Ausprägung der administrativen Funktionen der Stadt. Dazu werden die historischen Stadtstrukturen, Fassadengestaltungen und teilräumlichen Funktionen ebenso hinterfragt wie aktuelle und künftige Anforderungen der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung. Weitere Anforderungen an die Stadtentwicklung ergeben sich aus der Hochwasservorsorge und zunehmend aus Optionen zur Ausprägung der Flusslandschaft zwischen Dresden und Litomerice/Leitmeritz. Diese Förderung eines weichen Standortfaktors, der vom Image des Weltkulturerbes Dresdens profitiert, kann die

⁵ Wie Pirna für den sächsischen Teilraum.

Identität mit dem Lebens- und Wirtschaftsraum grenzüberschreitend stärken. Die Abstimmung mit Stadtentwicklungszielen der Nachbarstädte grenzübergreifend könnte zu konkreten Zielsetzungen und Vorteilen für die Wettbewerbsfähigkeit der Region führen, die das Negativeimage schrittweise überwinden.

Die Stadt Teplice/Teplice war in der Hochzeit der Bäderkultur ein Treffpunkt der Persönlichkeiten des 19. Jahrhunderts wie Karlovy Vary/Karlsbad. Der ehemalige Glanz der Stadt ist noch zu ahnen, trotz massiver Umweltbelastungen, sozialer Folgen des Strukturwandels im Nordböhmischen Becken und der Nachteile des Transitverkehrs, die diese Stadt belasten. Die Zielstellung der Stadtentwicklung orientiert sich auf die Wiederherstellung der Bäderkultur, flankiert von hochwertigen Rehabilitationsangeboten und ergänzt durch attraktive Angebote der Prophylaxe und Wellness. Die landschaftlich reizvolle Lage am Fuße des Erzgebirges und kurze Distanz zur Hauptstadt Prag lassen eine Nachfrage nach qualitativ ansprechendem Wohnen in Verbindung mit Rekreation und Kurzeiterholung erwarten. Gemeinsam mit dem Gesundheitssegment kann sich ein besonderes Leistungsprofil herausbilden, das sich vom Verwaltungszentrum Ústí n. L./Aussig unterscheidet.

Abb. 1: Ausschnitt aus der Josephinischen Landesaufnahme (Ende 18. Jh.) Land Böhmen; Kreis Ústí nad Labem; Ansicht der Stadt Ústí nad Labem (ehemalige mittelalterliche Stadt, heutiges Zentrum)



Most/Brüks hat seit dem Aufschluss der qualitativ hochwertigen und quantitativ großräumigen Braunkohlelagerstätten im Jahre 1926 den gravierenden Strukturwandel zur Bergbau- und Energiemetropole im Nordböhmischen Becken vollzogen. Das neue

Most/Brüks liegt am Rande der devastierten historischen Stadt. Ziel der Stadtentwicklung ist die qualitative Aufwertung der Wohn- und Versorgungsfunktionen für die Stadtbevölkerung und die Umlandgemeinden durch Nachverdichtung der großräumig konzipierten Bergbaumetropole im Stil des sozialistischen Realismus. Industriebrachen werden zu Gewerbegebieten, Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen umfunktioniert. Obwohl diese Stadt am stärksten unter dem Negativimage Nordböhmens leidet, entstehen in den rekultivierten Bergbaufolgelandschaften vielfältige attraktive Nutzungsangebote, die Nutzungspalette beinhaltet Obst- und Weinbau, den Segelflugplatz, Motocrossstrecken, herrliche Aussichtspunkte auf das Böhmisches Mittelgebirge und klare Badeseen inmitten junger Forsten und Felder. Diese Entwicklungen sind noch wenig bekannt und anerkannt, letzteres durch ein starkes Beharrungsvermögen des Negativimages. Die Stadt kämpft um Investoren mit tschechischen und sächsischen Städten, auch zur Eindämmung der Fluktuation und Stabilisierung des Humankapitals. Für das beispielhafte Engagement lokaler Akteure für die Abstimmung von Perspektiven gibt es noch keine Partner, weder in Tschechien noch in Sachsen. Dies ist verwunderlich, weil sich Tschechien und Sachsen zur Zusammenarbeit bekennen. Im konkreten Falle hieße dies: Abstimmung bei der Stadtentwicklung, Ausprägung der Potenziale und Unterstützung von Imagekampagnen.

2.3 Grenzüberschreitende Kooperation

Für die im Sächsischen Landesentwicklungsplan und in den Strategischen Entwicklungsplänen Tschechiens hervorgehobenen Ziele des grenzüberschreitenden Umweltschutzes, Ausbaus der Infrastruktur und touristischer Aktivitäten liegen seit 1994 sehr konkrete raum- und fachbezogene Leitlinien und Entwicklungsziele vor. Diese Leitlinien und Entwicklungsziele wurden auf Drängen der Landräte der sächsischen Erzgebirgskreise vom Bundesumweltministerium und dem Sächsischen Umweltministerium unter Beteiligung des Tschechischen Ministeriums für Regionalpolitik für den Untersuchungsraum des Sächsisch-Böhmischen Erzgebirges unter Federführung des IfS erarbeitet (IfS 1994). Die differenzierten Befunde der Umweltsituation wurden standortbezogen dargestellt. Entwicklungsempfehlungen wurden mit konkreten Maßnahmen unteretzt und mit tschechischen und sächsischen Akteuren der Raumentwicklung abgestimmt. Für die grenzüberschreitende touristische Nutzung prädestinierter Standorte wurde das Konfliktpotenzial dargestellt (vgl. Abb. 2), gegliedert nach den differenzierten Belastungen bei Darstellung der Schutzkategorien. Diese raumbezogenen Aussagen und die Ableitung konkreter Maßnahmen aus den Handlungsbedarfen gelten als Basis für die themenbezogene grenzüberschreitende Landschaftsentwicklung.

Davon sind einzelne Empfehlungen und Maßnahmen aufgegriffen worden. Die grenzüberschreitende dynamische Landschaftsentwicklung mit Schwerpunktsetzung auf die Sanierung von Schutzgütern konnte allerdings nicht ausgelöst werden. Auf ein Regionalmanagement zur Umsetzung der Entwicklungsziele und Projekte wurde ebenso verzichtet wie auf die Einbeziehung der Ergebnisse in die Landes- und Regionalpläne in Sachsen bzw. in die o. g. Strategiekonzepte in Tschechien. Dieser wissenschaftlich ausgerichteten Bearbeitung des Grenzraumes folgten weitere Grenzraumentwicklungskonzepte. Die Erfolge dieser Konzepte sind in der Anbahnung und Umsetzung von grenzüberschreitenden INTERREG/CBC-PHARE-Projekten zu sehen, nicht aber in ziel- und raumbezogenen kontinuierlichen Entwicklungsinitiativen, für die sich Raumplaner ebenso verantwortlich fühlen wie z. B. Unternehmer, Verbände, Kommunen.

Kontinuität in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit konnte über die Arbeit der Euroregionen initiiert und weitergeführt werden. Beginnend mit ersten Maßnahmen der Kontaktpflege besteht die Schwerpunktaufgabe in der Anbahnung und Begleitung von Projektarbeit (vgl. Roch; Scott; Ziegler 2000). Die Fachgruppenarbeit Verkehr, Wirtschaft, Tourismus, Umwelt⁶ erweist sich als Fachgremium mit dem verantwortungsbewussten Blick, der unterschiedlich stark auf die Perspektive orientiert ist. Die Befassung mit institutionellen und gesetzlichen Rahmensetzungen gilt als Tagesgeschäft für die Durchführung von Vorhaben im Grenzraum. In Stellungnahmen zu INTERREG-Projektanträgen werden neben den Euroregionen zunehmend die Regionalen Planungsstellen einbezogen. Diese Beteiligung der professionellen Raumentwicklung wird als wichtiger Schritt in Richtung einer Normalität grenzüberschreitender Entwicklung gesehen.

Über die Mitarbeit der sächsischen Regionalplanung und tschechischen Bezirksverwaltung in den Euroregionen besteht die Möglichkeit, konsensfähige Ziele grenzüberschreitender Zusammenarbeit in die Entwurfsfassung der sächsischen Regionalpläne einzubringen. Diesbezügliche Ziele wären die gemeinsame Aufstellung von „Entwicklungsplänen für Sanierung und Nutzung des kulturellen und touristischen Potenzials“ (vgl. 2.2.2) als Plattform für die schrittweise Ausprägung einer Tourismuslandschaft und Siedlungsplanung. Die tschechischen Ziele „Herstellung des ökologischen Gleichgewichts“ und „Verbesserung des Landschaftsbildes“ entsprechen weitestgehend den sächsischen Sanierungsaufgaben in Bergbaufolgelandschaften und könnten grenzüberschreitend ausgeweitet werden als eine Maßnahme zur Überwindung des Negativeimages. Darüber hinaus wären konkrete Maßnahmen in der Zusammenarbeit bei der Walderneuerung, Förderung des Tourismus und der Erholung zur Stärkung der regionalen Identität denkbar als interkommunale oder teilräumliche Aktivitäten zur Umsetzung grenzüberschreitender Entwicklungsziele.

Eine hohe Motivation für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann nach wie vor den Projektteams grenzüberschreitender Projekte bescheinigt werden.⁷ Die Konkretheit der Aufgabe, die Klarheit der Verantwortlichkeit für Teilaufgaben und das gemeinsame Interesse am Ergebnis gelten als Voraussetzungen für den Erfolg. Allerdings endet diese Zusammenarbeit meist zu Projektende. Dieser Mangel an Kontinuität könnte durch grenzüberschreitendes Regionalmanagement kompensiert werden, wenn Arbeitsstellen mit Arbeitsbefugnissen in den Teilräumen der Nachbarländer eingerichtet und finanziert werden können.

3 Chancen und Defizite grenzüberschreitender Raumentwicklung nach der EU-Erweiterung

Durch die EU-Osterweiterung zeichnen sich Chancen für die Verbesserung einer verantwortungsbewussten Entwicklung der Grenzräume zum gegenseitigen Vorteil ab. Dafür werden nachfolgende Ansatzpunkte gesehen:

1. Eine direkte Information über vorgesehene Maßnahmen der Siedlungsentwicklung, wie z.B. über die Einordnung bzw. den Ausbau von Wirtschaftsstandorten, Großhandelseinrichtungen, Windkraftanlagen, touristischen Einrichtungen u.a. ermöglicht die rechtzeitige Überprüfung der Passfähigkeit zu den Zielen der Landnutzung

⁶ Ergebnisse dieser Fachgruppenarbeit sind u.a. die Abstimmung von grenzüberschreitenden Wanderwegekonzepten, grenzübergreifender Schutz und Pflege von Hochmooren, der Umgang mit der Verkehrsbelastung auf der B 170, die Umsetzungsmöglichkeiten der Plan-UVF.

⁷ Dagegen nimmt die Bereitschaft zur Mitarbeit an Entwicklungskonzepten ab, da die Entwicklungsziele selten umgesetzt bzw. weiterentwickelt werden.

und Siedlungsentwicklung im Nachbarland bzw. eine Weiterentwicklung der Zielsetzung im gemeinsamen Interesse.

2. Die kontinuierliche Information und Abstimmung der geplanten Landnutzung im engeren Grenzraum führt schrittweise zu einer gemeinsamen Verantwortlichkeit für die angemessene Nutzung und Pflege raumspezifischer Potenziale.
3. Die Erörterung und gemeinsame Umsetzung von Entwicklungslinien fördert das gegenseitige Verständnis und die Identität mit dem Grenzraum. Konkurrenzdenken und Berührungsängste können überwunden und die Stabilisierung der Siedlungsentwicklung angebahnt werden.
4. Die Umsetzung von Leitbildern und Entwicklungszielen kann zunehmend in den Planungsprozess als „rollende Planung“ (Weber 2004) einbezogen werden. Damit kann informelles Handeln aufgewertet werden und durch sinnvolle Verknüpfung mit der Planfortschreibung auf regionaler, fachplanerischer und kommunaler Ebene auch mittelfristige Wirkung entfalten.
5. Regionale Sichtweisen unter der Perspektive der Herausbildung einer europäischen Region können über die Abstimmung zu Standortentscheidungen und Projektarbeit hinaus die nachhaltige Entwicklung des Grenzraumes voranbringen, bewusst Potenziale nutzen und Schwächen minimieren.
6. Die gemeinsame Sicht auf die Grenzregion legt eine funktionsteilige Entwicklung von Städten und Teilräumen der Gesamtregion nahe, die ein hohes Leistungsniveau für spezifische Formen der Wertschöpfung und Versorgung erwarten lassen. Diese Profilierung zentraler Orte kann sich zum Beispiel für die Städte Ústí n. L., Teplice und Most in Abstimmung zu den Funktionen der Stadt Pirna als effiziente Maßnahme zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Grenzregion erweisen. Die Vernetzung und der Austausch von Leistungen innerhalb der Region könnten schwächenden Wettbewerb einschränken.

Defizite für die Zusammenarbeit und schrittweise Herausbildung europäischer Regionen werden in folgenden Ursachen gesehen:

1. Die technische Zusammenarbeit der Raumplaner wird zurzeit noch durch die unterschiedlichen Maßstabebenen der landesüblichen Karten und die unterschiedlichen Koordinationssysteme behindert. In Deutschland wird das Koordinationssystem von Gauss-Krüger verwendet, in Tschechien das S-JTSK-System für die Verwendung von Luftbilddaten. Die Zusammenführung dieser Arbeitsgrundlagen auf ein Europaformat wird durch die Vermessungsämter der Länder vorgenommen und kann bis etwa 2010 abgeschlossen werden.
2. Informationen zu Investitionsvorhaben und Änderungen in der Landnutzung werden nur sporadisch ausgetauscht oder zurückgehalten, wie z.B. die Einordnung von Windkraftanlagen im tschechischen Erzgebirge. Ursachen liegen vermutlich in erwarteten Wettbewerbsnachteilen, in einer Abschirmtaktik oder im Desinteresse. Es ist zu erwarten, dass sich das Verantwortungsbewusstsein für den Gesamtraum durch eine kontinuierliche Kontaktpflege mit den Partnern der Nachbarländer schrittweise einübt.
3. Mangelndes Identitätsgefühl der tschechischen Bevölkerung ist auf Bevölkerungsaustausch nach dem Krieg zurückzuführen. Die seitdem herangewachsene Generation interessiert sich für die Perspektiven ihrer Region. Sie ist für eine Zusammenarbeit aufgeschlossen, wenn diese angenommen wird.

4. Defizitär wirken weiterhin die Situation ungleicher Partner, unterschiedlicher Verwaltungssysteme und Zuständigkeiten (Roch; Scott; Ziegler 2000) sowie häufige Änderungen und Verkomplizierung von fachspezifischen Verordnungen wie z.B. der Bauordnung.
5. Bei der Zusammenarbeit mit den kleinen Siedlungen in den Gebirgslagen des tschechischen Erzgebirges zur Erneuerung der Infrastruktur und Revitalisierung der Bausubstanz wird eine Überforderung der Kommunen sichtbar. Diese bezieht sich auf die finanziellen und fachlichen Voraussetzungen. Die tschechischen Kommunen können ihre relativ großen Befugnisse für die Siedlungsentwicklungen nur unzureichend nutzen.
6. Die Chancen grenzüberschreitender Siedlungs- und Regionalentwicklung werden bezüglich ihrer Wirksamkeit noch unterschätzt, weil positive Auswirkungen mittel- bis langfristig wirksam sind, ein hohes persönliches Engagement erforderlich wird und sich kurzfristige spektakuläre Erfolge selten einstellen.

4 Fazit

Die neuen Chancen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit werden von den Nachbarländern Sachsen, Tschechien und Polen (vgl. Knippschild i. d. Band) erkannt und in unterschiedlicher Form als Arbeitsprogramme artikuliert. Die praktische Zusammenarbeit im regionalen Kontext vollzieht sich allerdings noch sporadisch und unverbindlich. Bei der Fortschreibung der Planungsdokumente könnten auf regionaler und kommunaler Ebene beiderseits interessierende Entwicklungsziele konkretisiert und über differenzierte Formen der Zusammenarbeit realisiert werden. Die Erfahrungen aus erfolgreicher Projektarbeit sprechen für die Formulierung konkreter Ziele und für die Festlegung von Verantwortlichkeiten im gemeinsamen Interesse.

Positive Effekte grenzüberschreitender Kooperation sind im Umweltschutz und speziell durch Sanierung und Revitalisierung der Wälder und Bergbaufolgelandschaften zu erwarten. Sie sind verbunden mit weit reichenden Fortschritten bei der Überwindung des Negativimages und Förderung einer Tourismuslandschaft, die an kulturhistorische Traditionen anknüpft. Ein weiteres Arbeitsfeld bezieht sich auf die Stabilisierung und zum Teil Revitalisierung der Siedlungen und auf die Sicherung unkoordinierter Siedlungsentwicklung.

Im Interesse der Stärkung der Grenzregion empfehlen sich Abstimmungen zu Entwicklungszielen der benachbarten Städte zur schrittweisen Überwindung der einseitigen Orientierung auf den Wettbewerb. Die Einbeziehung der Stadtplaner in die Arbeitsgremien der Euroregion könnte eine funktionsteilige Entwicklung einleiten, die zur Förderung der Standort- und Lebensqualität beiträgt. Noch bestehende Berührungsgängste könnten über die fachbezogene Zusammenarbeit schrittweise überwunden werden.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1999): Grenz-Lagen. Der deutsch-französisch-luxemburgische Grenzraum zwischen Eifel und Rhein. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 249. Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2002): Raumplanung hat Zukunft. Räumliche Planung im Spannungsfeld von Europäisierung und Regionalisierung. Arbeitsmaterial der ARL. Hannover.
- Balej, M.; Jerabek, M. (eds.) (2002): Pohraničí, přeshraniční spolupráce a euroregiony/Sborník z XX. jubilejního sjezdu ČGS. UJEP, 77 S., Ústí n. L.
- Beier, D. (2004): Interkulturelle Beziehungen, EU-Erweiterungssorgen und nationalistische Einstellungen – Vergleichende Befunde im sächsisch-tschechischen und bayerisch-tschechischen Grenzraum. In: Aschauer; Hudabinnigg (Hrsg.) (2004): Alteritätsdiskurse und grenzüberschreitende Beziehungen im sächsisch-tschechischen Grenzraum. Chemnitz. (im Erscheinen)
- Cihak, J. (2004): Entwurf Dissertation. Unveröffentlichtes Material. Ústí nad Labem.
- Freistaat Sachsen, Staatsministerium des Innern (1994): Landesentwicklungsplan Sachsen. Dresden.
- Freistaat Sachsen, Staatsministerium des Innern (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen. Dresden.
- Havlicek, T.; Jerabek, M.; Dokoupil, J. (2002): Die Wahrnehmung des Grenzraumes und speziell des dortigen Arbeitsmarktes durch die Bewohner der tschechischen Grenzgebiete. In: Neuss, B.; Jurczek, P.; Hilz, W. (eds.): Europäische Integrationsbestrebungen auf politischer und regionaler Ebene – Tschechien und Polen, Occasional Papers Nr. 26. Tübingen. 143-157.
- IfS (1994): Leitlinien und Entwicklungsziele zur umweltschonenden Raumentwicklung des sächsisch-böhmischen Erzgebirges – ein Beitrag zur Regionalplanung. In: 2. Zwischenbericht, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (Hrsg.) in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft. Berlin.
- Jerabek, M. (ed.) (2001): Reflexe regionálního rozvoje pohranici CR. SOÚAUCR, Praha.
- Jerabek, M. (2002a): Česko-německá (saská) přeshraniční spolupráce se zaměřením na Euroregion Elbe/Labe. Geographie 3/107. Praha. 260-276.
- Jerabek, M. (2002b): Population and settlements of Euroregion Elbe/Labe in the 2nd half of 90's of 20th century. In: Dubcová, A.; Kramářková, H. (eds.): „State border reflection by border region population of V4 states“, sborník z mezinárodního koloquia. Nitra. 33-45.
- Jerabek, M. (2002c): Přeshraniční spolupráce a rozvoj českého pohraničí. Dissertationsarbeit, 40 S. + 7 příloh. Praha.
- Jerabek, M. (2003a): Subjektive Perception of the Czech-Saxon border area local development. In: Planning Studies/Alfa Spectra/Central European Journal of Architecture and Planning, FA STU, Bratislava. 18-25.
- Jerabek, M. (2003b): Individuelle Betrachtung derzeitiger Integration. In: Dreesbach, P.-P.; Valcha, H. (Hrsg.): Euroregion Elbe/Labe: Gemeinsam in die Zukunft – Neue Horizonte eröffnen, Dokumentation, Kommunalpolitisches Forum, Konrád-Adenauer Stiftung, Wesseling. 127-136.
- Jerabek, M.; Dokoupil, S.; Havlicek, T. a kol. (2004): České pohranici – bariéra nebo prostor zprostředkování? Academia, Praha.
- Jerabek, M. (2004a): Populační a sídelní vývoj v 90. letech 20. století pohraničních okresů Ústeckého kraje. In: Andel, J.; Jerabek, M.; Orsulak, T.: Vývoj sídelní struktury a obyvatelstva pohraničních okresů Ústeckého kraje. Acta Universitatis Purkynianae 88, Studia Geographica IV., UJEP Ústí n. L.
- Jerabek, M. (2004b). „Internacionalizace“ trhu práce/příklad Česka a Euroregionu Labe. In: Balej, M.; Jerabek, M. (eds.): Geografický pohled na současné Česko. Acta Universitatis Purkynianae, UJEP, Ústí nad Labem.
- Jerabek, M. (2004c): Reflexe pohraničního/periferního území Východní Krušnohoří. In: Balej, M.; Andel, J.; Jerabek, M. a kol. Východní Krušnohoří – geografické hodnocení periferní oblasti. Acta Universitatis Purkynianae 96, Studia Geographica V., UJEP Ústí n. L.
- Knippschild, R.; Liebe, J.; Jerabek, M. (2004): Euroregion Elbe/Labe. In: Knippschild, R.; Liebe, J.: Umweltorientiertes Regionalmanagement in Grenzräumen. IÖR-Schriften 44, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden.
- Matthey, M. (2004): Strategie der Regionalentwicklung in Tschechien. Unveröffentlichtes Material. Dresden.
- Matthey, M. (2004): Ziele der Landschafts- und Siedlungsentwicklung des Bezirkes Ústí nad Labem. Unveröffentlichtes Material.

- Moll, P. (1999): Der saarländische Grenzraum. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1999): Grenz-Lagen. Der deutsch-französisch-luxemburgische Grenzraum zwischen Eifel und Rhein. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 249. 18 ff. Hannover.
- Regionaler Planungsverband Chemnitz-Erzgebirge (2002): Regionalplan Chemnitz-Erzgebirge.
- Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge (2001): Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge.
- Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien (2000): Regionalplan Region Oberlausitz-Niederschlesien.
- Roch, I.; Scott, J.; Ziegler, A. (1998): Umweltgerechte Entwicklung von Grenzregionen durch kooperatives Handeln. In: IÖR-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden (Hrsg.) (1998): IÖR-SCHRIFTEN 24. Dresden.
- Roch, I. (2004a): Die Chance der internationalen Zusammenarbeit bei der Revitalisierung der Landschaft im böhmisch-sächsischen Erzgebirge. Material der Fachtagung „Schwarzes Dreieck“. Most.
- Roch, I. (2004b): Herausforderungen für die Raumentwicklung in der Wissensgesellschaft. In: Schädlich, M.; Stangl, J. (Hrsg.) (2004): Regionalentwicklung in der Wissensgesellschaft. Chancen für Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 305. Hannover.
- Roch, I. (2004c): Die Ausprägung der Kulturlandschaft „Elbtal Dresden“. In: Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Hannover (im Erscheinen).
- Roch, I. (2004d): Aktueller Stand und Perspektiven der Raumentwicklung im sächsisch-böhmischen Grenzraum. In: Balej, M.; Jerabek, M. (eds.) (2004): Geografický pohled na soucasné Cesko. Acta Universitatis Purkynianae. Ústí nad Labem.
- Tschechische Republik, Ministerium für Regionalentwicklung (2000): Strategie der Regionalentwicklung.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2003): Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020. Gebietsstand 1. Januar 2003.
- Walz, U.; Leibenath, M.; Csaplovics, E. (2003): Der Aufwand lohnt sich. Erfahrungen mit grenzüberschreitenden Geoinformationssystemen in der Nationalparkregion Sächsisch-Böhmische Schweiz. In: Naturschutz und Landschaftsplanung. GeoBIT 7. Stuttgart.
- Weber, G. (2004): Nachhaltige Entwicklung – eine ethisch gebotene Herausforderung für die Raumplanung. Vortrag auf dem Planerforum im IÖR-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden.

Tab. 3: Bevölkerungsprognose bis 2020 (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2003): Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020. Gebietsstand 1. Januar 2003), in Tausend Personen

Landkreis Sächsische Schweiz

Merkmal	2001	Variante 1				Variante 2			
		2005	2010	2015	2020	2005	2010	2015	2020
Bevölkerung									
männlich	71,1	67,7	64,0	61,1	58,8	67,6	63,4	59,9	57,0
weiblich	74,3	70,5	66,0	62,1	58,7	70,3	65,4	61,1	57,1
insgesamt	145,4	138,2	129,9	123,2	117,6	137,9	128,9	121,0	114,1
Alter von ... bis unter ... Jahren									
unter 15	17,6	14,1	14,2	13,2	12,1	14,1	14,1	13,0	11,6
15 - 65	98,8	91,4	80,6	75,0	69,2	91,4	80,1	73,9	67,2
65 und mehr	29,0	32,7	35,2	35,0	36,3	32,5	34,7	34,2	35,3
unter 20	27,2	23,0	18,3	17,9	16,7	23,0	18,3	17,6	16,1
20 - 40	36,8	31,6	27,8	24,0	22,2	31,6	27,5	23,3	20,9
40 - 60	40,3	40,6	40,6	36,2	32,7	40,6	40,4	35,9	32,2
60 und mehr	41,1	42,9	43,2	45,0	45,9	42,6	42,6	44,2	44,9
75 - 80	5,6	6,3	6,7	8,7	7,5	6,3	6,6	8,5	7,3
80 - 85	3,7	4,3	4,9	5,2	6,8	4,2	4,7	5,0	6,6
85 und mehr	3,0	3,1	4,0	4,8	5,5	3,1	3,8	4,5	5,1
unter 3	3,1	2,9	2,7	2,4	2,1	2,9	2,7	2,3	1,9
3 - 6	2,9	3,0	2,8	2,5	2,3	3,0	2,8	2,5	2,1
6 - 10	3,2	3,9	3,8	3,6	3,3	3,9	3,8	3,5	3,1
10 - 16	10,4	5,9	5,7	5,7	5,4	5,9	5,7	5,6	5,2
16 - 18	4,0	3,7	1,6	1,9	1,9	3,7	1,6	1,9	1,8
18 - 21	5,6	5,4	3,2	2,5	2,8	5,4	3,2	2,5	2,7
21 - 25	6,8	3,6	5,8	3,1	3,5	6,1	5,7	3,0	3,3

Tab. 4: Bevölkerungsprognose bis 2020 (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2003): Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020, Gebietsstand 1. Januar 2003) in Tausend Personen

Mittlerer Erzgebirgskreis									
Merkmal	2001	Variante 1			Variante 2				
		2005	2010	2015	2020	2005	2010	2015	2020
Bevölkerung									
männlich	45,8	44,1	42,1	40,4	38,9	44,1	41,8	39,8	38,0
weiblich	47,7	45,5	43,0	40,7	38,5	45,4	42,7	40,2	37,7
insgesamt	93,5	89,6	85,1	81,1	77,4	89,5	84,5	80,0	75,7
Alter von ... bis unter ... Jahren									
unter 15	12,0	9,5	9,6	9,1	8,3	9,5	9,6	9,0	8,0
15 - 65	63,3	59,9	54,4	50,4	45,8	59,9	54,2	49,9	44,9
65 und mehr	18,2	20,3	21,0	21,6	23,4	20,1	20,7	21,1	22,7
unter 20	18,7	15,6	12,5	12,3	11,4	15,6	12,4	12,1	11,1
20 - 40	23,5	21,2	19,5	16,8	15,2	21,2	19,3	16,5	14,6
40 - 60	26,3	27,3	26,6	23,3	21,0	27,3	26,5	23,2	20,8
60 und mehr	24,9	25,5	26,6	28,8	29,8	25,4	26,2	28,2	29,1
75 - 80	3,8	4,3	4,2	5,1	4,0	4,3	4,1	5,0	3,9
80 - 85	2,2	2,9	3,4	3,3	4,0	2,9	3,3	3,2	3,9
85 und mehr	1,7	1,8	2,7	3,4	3,7	1,8	2,5	3,2	3,4
unter 3	2,1	2,0	1,9	1,7	1,4	2,0	1,9	1,6	1,3
3 - 6	2,0	2,0	1,9	1,8	1,5	2,0	1,9	1,7	1,5
6 - 10	2,2	2,6	2,6	2,5	2,3	2,6	2,6	2,5	2,2
10 - 16	7,1	4,0	3,8	3,8	3,7	4,0	3,8	3,8	3,6
16 - 18	2,7	2,5	1,1	1,3	1,3	2,5	1,1	1,3	1,2
18 - 21	3,9	3,7	2,3	1,7	1,9	3,7	2,2	1,7	1,9
21 - 25	4,8	4,5	4,2	2,2	2,4	4,5	4,1	2,1	2,3

Markus Leibenath

Vernetzung von Natura-2000-Gebieten zwischen Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland und daraus resultierende Chancen für die ostdeutschen Grenzregionen

Gliederung

- 1 „Top-down“-Naturschutz als Impulsgeber für „Bottom-up“-Regionalentwicklung
- 2 Grenzüberschreitender Naturschutz: Natura 2000 in Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland
 - 2.1 Auswahl und Ausweisung von Natura-2000-Gebieten
 - 2.2 Stand der Auswahl von Natura-2000-Gebieten
 - 2.3 Unterschutzstellung und was dann? – Management, Überwachung und Finanzierung von Natura-2000-Gebieten
 - 2.4 Besonderheiten von Natura 2000 im Vergleich zu anderen Schutzgebietskonzepten
- 3 Potenziale des Natura-2000-Netzes für die Regionalentwicklung in Ostdeutschland
 - 3.1 Zusammenhänge zwischen Naturschutz und Regionalentwicklung
 - 3.2 Förderung des Tourismus durch Naturschutz
 - 3.3 Handlungsfelder für die Nutzung der Entwicklungspotenziale des Natura-2000-Netzes in den ostdeutschen Grenzregionen

Literatur

1 „Top-down“-Naturschutz als Impulsgeber für „bottom-up“-Regionalentwicklung

Spätestens seit 1979 ist Naturschutz ein Politikfeld der europäischen Gemeinschaft. In diesem Jahr wurde die Vogelschutzrichtlinie¹ verabschiedet, die die Grundlagen für die Ausweisung europäischer Schutzgebiete geschaffen hat. Nicht nur Vögel, sondern ein breites Spektrum wildlebender Tier- und Pflanzenarten sowie deren Lebensräume bilden hingegen den Gegenstand der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) von 1992². Diese Richtlinie sieht die Etablierung eines kohärenten europäischen Schutzge-

¹ Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

² Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

bietsnetzes mit der Bezeichnung „Natura 2000“ vor, das auch die europäischen Vogelschutzgebiete umfasst.

Jeder neue EU-Mitgliedstaat hat die Vogelschutz- und die FFH-Richtlinie als Teil des umweltpolitischen Rechtsbestands der EU umzusetzen. Daher wird sich das Natura-2000-Netz in Folge der Erweiterungsrunde des Jahres 2004 deutlich vergrößern. Das bedeutet auch, dass bestimmte grenzüberschreitende Ökosysteme an der deutschen Ostgrenze, die jetzt zu einer EU-Binnengrenze geworden ist, einheitlich geschützt und entwickelt werden können beziehungsweise müssen.

Die FFH-Richtlinie und das damit verbundene Natura-2000-Netz kamen zwar maßgeblich auf Initiative von Bürgern und Verbänden aus den Mitgliedstaaten zustande (Fairbrass; Jordan 2001: 509-512). Es sind jedoch die Regierungen der Mitgliedstaaten, die potenzielle Natura-2000-Gebiete auswählen und vorschlagen. Darüber hinaus spielt die hierarchische, vertikale Koordination zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten beim Aufbau von Natura 2000 eine zentrale Rolle. Aus diesem Grund wird Natura 2000 von vielen Akteuren in den Mitgliedstaaten als ein „von oben“ verordneter Naturschutz verstanden, der den eigenen Handlungs- und Entscheidungsspielraum einengt (Julien et al. 2000: 360-362).

Es ist bekannt, dass naturnahe, geschützte Landschaften von Erholungssuchenden nachgefragt werden. Gerade in den strukturschwachen ostdeutschen Grenzregionen, die von Bevölkerungsverlusten, überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit und einer vergleichsweise geringen wirtschaftlichen Dynamik geprägt sind, werden häufig große Hoffnungen in den Wirtschaftszweig Tourismus gesetzt (Sächsische Staatsregierung; Tschechisches Ministerium für Regionalentwicklung 2001: 66-69). Außerdem kann Naturschutz auch die Vermarktung regionaler Produkte unterstützen.

Gegenstand dieses Beitrags ist daher die Frage, welche Chancen für die Regionalentwicklung in ostdeutschen Grenzregionen insbesondere aus dem grenzüberschreitenden, europäischen Charakter des Natura-2000-Netzes resultieren und wie diese realisiert werden können. Dabei liegt es auf der Hand, dass etwaige Chancen nur dann im Sinne einer eigenständigen, nachhaltigen Regionalentwicklung genutzt werden können, wenn der eher „top-down“ ausgerichtete Natura-2000-Ansatz zum Impulsgeber für Initiativen „von unten“, das heißt von lokalen und regionalen Akteuren wird.

Im nächsten Kapitel wird auf das Verfahren zur Auswahl von Natura-2000-Gebieten, auf die grenzüberschreitende Koordinierung von Natura-2000-Gebieten, auf den Stand der Ausweisung sowie auf Fragen des Managements und der Finanzierung eingegangen. Daran schließt sich ein Kapitel über die Potenziale des Natura-2000-Netzes für die Regionalentwicklung in Ostdeutschland an. Ausgehend von den allgemeinen Zusammenhängen zwischen Naturschutz und Regionalentwicklung werden die Chancen beschrieben, die Natura 2000 speziell für den Tourismus bietet. Abschließend werden Handlungsfelder für die Nutzung der Entwicklungsimpulse des Natura-2000-Netzes in den ostdeutschen Grenzregionen aufgezeigt.

2 Grenzüberschreitender Naturschutz: Natura 2000 in Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland

2.1 Auswahl und Ausweisung von Natura-2000-Gebieten

Natura 2000 basiert auf der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie. Die beiden Richtlinien bilden den Rahmen für die nationalen Verfahren in Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland. Im Folgenden wird außerdem die grenzüberschreitende Koor-

dinierung von Natura-2000-Gebieten zwischen den drei Ländern beschrieben. Die Potenziale, die eine geschützte Landschaft für die Regionalentwicklung bietet, hängen in hohem Maße von der konkreten Ausgestaltung der Unterschutzstellung ab. Daher ist es auch von Bedeutung, wie Natura-2000-Gebiete gepflegt, finanziert und überwacht werden.

Europäische Bestimmungen zur Auswahl und Ausweisung von Natura-2000-Gebieten

Die Vogelschutzrichtlinie sieht die Ausweisung Besonderer Schutzgebiete („Special Protected Areas“, SPA) vor, enthält aber keine Aussagen zum Prozess der Gebietsauswahl. Die Mitgliedstaaten werden lediglich dazu verpflichtet, durch die Einrichtung von Schutzgebieten sowie durch weitere Maßnahmen, zu denen beispielsweise die Landschaftspflege außerhalb von Schutzgebieten gehört, für die wildlebenden Vogelarten der Gemeinschaft „eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten oder wieder herzustellen“ (Art. 2 und 3 Vogelschutzrichtlinie).

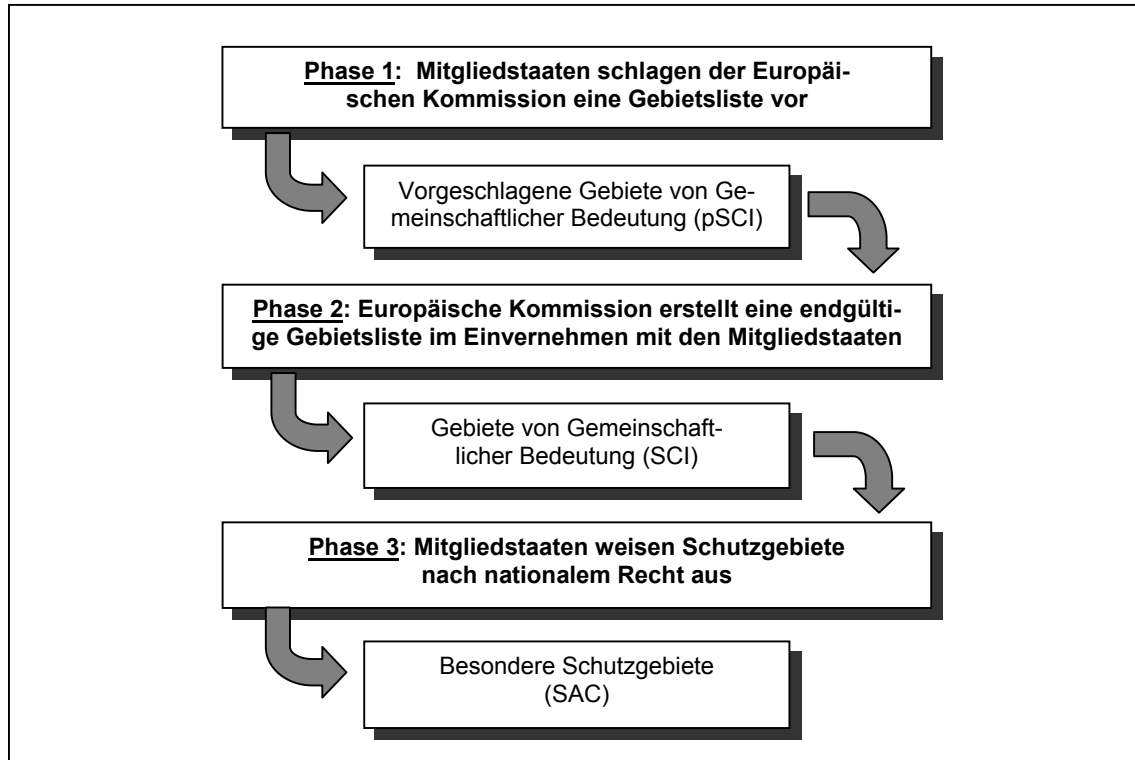
Im Gegensatz dazu enthält die FFH-Richtlinie weitaus detailliertere Festlegungen. In Anhang I werden Lebensraumtypen und in Anhang II Tier- und Pflanzenarten von Gemeinschaftlichem Interesse definiert. Für den Schutz dieser Lebensraumtypen und Arten sollen Besondere Schutzgebiete („Special Areas of Conservation“, SAC) eingerichtet werden. Anhang III enthält Kriterien zur Auswahl der Gebiete.

Für das Ausweisungsverfahren spielen darüber hinaus die so genannten biogeographischen Regionen eine wichtige Rolle. Das Gebiet der 25 EU-Mitgliedstaaten und der zwei Beitrittsstaaten Bulgarien und Rumänien wurde in neun derartige Regionen eingeteilt. Der polnisch-deutsche und der tschechisch-deutsche Grenzraum gehören komplett zur kontinentalen Region. Neben diesen biogeographischen Regionen orientiert sich das dreistufige Ausweisungsverfahren auch an den Territorien der Mitgliedstaaten (Art. 4 FFH-Richtlinie; vgl. auch Kehrein 2002: 3 und Ssymank et al. 2003: 268 f.) (s. Abb. 1):

- Phase 1: Die Regierungen der Mitgliedstaaten unterbreiten der Europäischen Kommission eine Liste mit Vorschlägen für Gebiete von Gemeinschaftlicher Bedeutung („proposed Sites of Community Importance“, pSCI). Die ursprüngliche Frist dafür endete im Mai 1995. Die neuen Mitgliedstaaten mussten ihre nationalen Vorschlagslisten bis zum Zeitpunkt des Beitritts vorlegen.
- Phase 2: Die Europäische Kommission erstellt im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten eine endgültige Liste der Gebiete von Gemeinschaftlicher Bedeutung („Sites of Community Importance“, SCI). Hierzu werden für jede biogeographische Region mindestens zwei Gemeinschaftliche Bewertungsseminare, die so genannten biogeographischen Seminare, veranstaltet. Daran nehmen neben der Europäischen Kommission Regierungsvertreter, Wissenschaftler und Nichtregierungsorganisationen teil. Diese Phase sollte in den bisherigen EU-Mitgliedstaaten ursprünglich bis Mai 1998 beendet werden. Es gab erhebliche Verzögerungen aufseiten der Mitgliedstaaten. Für die Staaten, die der EU 2004 beigetreten sind, soll der Bewertungs- und Abstimmungsprozess spätestens 2007 beendet werden (BfN 2004: o. S.; Ssymank et al. 2003: 269).
- Phase 3: Wenn ein Gebiet als SCI eingestuft worden ist, muss es von den Mitgliedstaaten als SAC ausgewiesen werden. Außerdem sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, Maßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes festzulegen. Die Gebietsausweisung sollte eigentlich in einem Zeitraum von insgesamt zwölf Jahren nach Verabschiedung der FFH-Richtlinie, das heißt bis

Mai 2004, abgeschlossen werden. Die neuen Mitgliedstaaten haben für die Gebietsausweisung bis 2013 Zeit.

Abb. 1: Auswahl und Ausweisung von Natura-2000-Gebieten gemäß Art. 4 FFH-Richtlinie



Grafik: Leibenath

Die Verfahren zur Erarbeitung der nationalen Vorschlagslisten in Phase 1 unterscheiden sich je nach Mitgliedstaat deutlich voneinander. Sie hängen von der generellen Struktur des politischen Systems und insbesondere von der Organisation des Politikfelds Naturschutz ab. Daher werden in den folgenden Abschnitten die entsprechenden Prozeduren in Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland vorgestellt.

Auswahl von Natura-2000-Gebieten in Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland

In Polen liegt die formale Zuständigkeit für die Erstellung der nationalen Vorschlagslisten beim Umweltministerium in Warschau. In einem ersten Schritt hat ein Gremium aus Experten des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme/Global Resource Information Database, UNEP-GRID), der Polnischen Akademie der Wissenschaften und mehrerer Universitäten eine erste Gebietsliste zusammengestellt. Im nächsten Schritt wurde diese Liste einem breit angelegten Abstimmungsprozess unterzogen, den die Nationale Umweltschutzstiftung organisiert hat. Ein zentrales Element dieses Prozesses waren Arbeitsgruppen auf Wojewodschaftsebene, in denen auch Vertreter lokaler und regionaler Interessengruppen mitgewirkt haben. Ende 2003 wurde ein weiterer Verfahrensschritt nötig, weil die Anhänge der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinien um zusätzliche Arten und Lebensraumtypen ergänzt worden waren. Daher wurden die Vorschlagslisten nochmals von Experten überarbeitet. Insgesamt wird das polnische Verfahren von den Beteiligten als schwierig bewertet, weil es keine umfassende Kartierung der Lebensraumtypen gab und weil viele vorhandene In-

formationen spät oder gar nicht zur Verfügung standen (Makomaska-Juchiewicz 2005: 1-5; Petermann; Stechly 2001: 66 f.; WWF European Policy Office 2003: 43-45).

In der Tschechischen Republik ist ebenfalls das Umweltministerium für die Auswahl der Natura-2000-Gebiete zuständig. Da auch hier Informationen über das Vorkommen der Lebensraumtypen von Gemeinschaftlichem Interesse fehlten, wurde ein Kartierungsprogramm für das gesamte Staatsgebiet gestartet. Mit dieser Aufgabe wurde das Tschechische Amt für Natur- und Landschaftsschutz (Agentura ochrany přírody a krajiny ČR – AOPK) beauftragt. Für Arten von Gemeinschaftlichem Interesse lag in verschiedenen Behörden und Forschungseinrichtungen bereits umfangreiches Datenmaterial vor, das zusammengeführt wurde. Die Gebietskulisse der nationalen Vorschlagsliste wird gegenwärtig im politischen Raum koordiniert (Roth 2005: 1; WWF European Policy Office 2003: 24).

In Deutschland war das Verfahren der Gebietsauswahl aufgrund des föderalen Staatsaufbaus vergleichsweise kompliziert und fragmentiert. Naturschutz fällt prinzipiell unter die Hoheit der Länder, wobei der Bund nur Rahmengesetze (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) erlassen kann. Der Bund ist aber gegenüber der Europäischen Kommission für die nationalen Vorschlagslisten verantwortlich, obwohl er keine Zuständigkeit für den Vollzug des Naturschutzes hat. Die Gebiete werden von den Fachbehörden der Länder ausgewählt, die das Benehmen mit dem Bundesumweltministerium (BMU) herzustellen haben. Das BMU und das Bundesamt für Naturschutz (BfN) führen die Gebietslisten zusammen und beteiligen die anderen fachlich betroffenen Bundesministerien (§ 33 Abs. 1 BNatSchG). Innerhalb der einzelnen Bundesländer fanden teilweise sehr umfangreiche Abstimmungsprozesse, auch unter Beteiligung der Öffentlichkeit, statt. Außerdem sind die Gebietsmeldungen der verschiedenen Bundesländer aufeinander abzustimmen (Kehrein 2002: 3-5).

Anders als in Polen oder der Tschechischen Republik spielten in Deutschland die „Schattenlisten“ potenzieller Natura-2000-Gebiete, die vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland und vom Naturschutzbund Deutschland erarbeitet worden waren, eine große Rolle. Damit wurde nicht nur Druck auf die deutschen Entscheidungsträger ausgeübt, sondern auch die Europäische Kommission nutzte diese Listen als Informationsgrundlagen und als Referenz für die Bewertung der amtlichen deutschen Gebietsvorschläge (Mayr; Frischmuth 2003: 19).

Die nationalen Verfahren zur Auswahl von Natura-2000-Gebieten bilden die Grundlage für die grenzüberschreitende Koordinierung des europäischen Schutzgebietsnetzes zwischen den drei betrachteten Staaten. Die konkreten Mechanismen der grenzüberschreitenden Abstimmung stehen im Mittelpunkt des nächsten Unterkapitels.

Grenzüberschreitende Koordinierung des Natura-2000-Netzes

Die FFH-Richtlinie schreibt im Kern ein vertikales Verfahren zur Auswahl und Ausweisung von Natura-2000-Gebieten vor, bei dem die Abstimmung zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten im Mittelpunkt steht. Wie gezeigt wurde, sind je nach dem Grad der Dezentralisierung in den einzelnen Staaten auch subnationale Akteure wie etwa die deutschen Länder oder die polnischen Wojewodschaften beteiligt.

Die Sicherstellung der grenzüberschreitenden Kohärenz bleibt in der FFH-Richtlinie ebenso vage wie der Begriff „kohärentes europäisches Netz“ insgesamt. „Kohärenz“ bedeutet zunächst nur, dass die SAC nach einheitlichen Grundsätzen und Kriterien ausgewählt werden sollen. Daher gibt es mit Ausnahme des Artikels 10 der FFH-Richtlinie,

in dem auf die Option hingewiesen wird, die räumliche Vernetzung von Natura-2000-Gebieten durch Maßnahmen der Landschaftspflege zu unterstützen, keine expliziten Bezüge zur räumlichen Kohärenz des Netzwerks. Auf die grenzüberschreitende Verbindung von Natura-2000-Gebieten wird jedoch in Anhang III eingegangen, in dem die Kriterien der Gebietsbewertung auf Gemeinschaftsebene (Phase 2, s. Abb. 1) beschrieben werden. Bei der Beurteilung der nationalen Gebietsvorschläge sollen demzufolge

- die geographische Lage des vorgeschlagenen Gebietes in Bezug auf die Zugwege von Arten des Anhangs II sowie
- die etwaige Zugehörigkeit zu einem zusammenhängenden Ökosystem beiderseits einer oder mehrerer Grenzen innerhalb der Gemeinschaft

berücksichtigt werden.

Bemerkenswerterweise beziehen sich diese Kriterien nicht auf Phase 1, in der die Mitgliedstaaten ihre Gebietsvorschläge auswählen. Somit stellt die Bewertung der nationalen Gebietsvorschläge auf Gemeinschaftsebene aus Sicht des Richtlinien textes die einzige Plattform für grenzüberschreitende Koordinierungen zwischen den Mitgliedstaaten dar. Die Europäische Kommission und die mit ihr kooperierenden Experten können die nationalen Vorschläge auf ihre grenzüberschreitende Kohärenz überprüfen. Im Falle fehlender grenzüberschreitender Konsistenz hat die Europäische Kommission die Möglichkeit, die Regierungen zu Nachbesserungen aufzufordern. Gerade die biogeographischen Seminare spielen in dieser Hinsicht eine prominente Rolle, weil hier Vertreter mehrerer Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission zusammenkommen.

Faktisch existiert daneben eine zweite potenzielle Arena für die grenzüberschreitende Koordinierung von Natura-2000-Gebieten, und zwar in Gestalt freiwilliger horizontaler Beziehungen zwischen Akteuren aus den Mitgliedstaaten in Phase 1. An der polnisch-deutschen und an der tschechisch-deutschen Grenze gibt oder gab es verschiedene grenzüberschreitende Gremien und Abstimmungsprozesse dieser Art, zum Beispiel mehrere tschechisch-deutsche Arbeitsgruppen und informelle polnisch-deutsche Arbeitstreffen (Makomaska-Juchiewicz 2005: 7; Roth 2005: o. S.; Świerkosz; Obrdlik 2002: 3-5).

Der Auswahl- und Ausweisungsprozess von Natura-2000-Gebieten in den drei hier betrachteten Staaten ist noch nicht abgeschlossen. Daher lassen sich derzeit keine endgültigen Aussagen über den Erfolg der grenzüberschreitenden Koordinierung treffen. Eine erste Zwischenbilanz führt jedoch zu folgenden Ergebnissen (Lintz; Leibenath 2005: o. S.):

- Die Bearbeitung der Natura-2000-bezogenen Daten stellt die Akteure auf europäischer Ebene vor immense Herausforderungen. Obwohl für diesen Zweck spezielle Informationssysteme etabliert wurden, bleibt es fraglich, inwieweit die Europäische Kommission mit ihren wenigen Mitarbeitern im Bereich Biodiversität tatsächlich in der Lage ist, grenzüberschreitende Lebensräume und Artenvorkommen von Gemeinschaftlichem Interesse zu identifizieren.
- Zu dem Zeitpunkt, als Deutschland seine nationalen Vorschlagslisten erarbeitet hat, war die Phase der Datenerhebung auf polnischer und tschechischer Seite noch nicht abgeschlossen. Eine wirkliche Koordinierung war daher kaum möglich.
- Die Europäische Kommission fordert die Mitgliedstaaten zwar dazu auf, grenznahe Flächen für das Natura-2000-Netz vorzuschlagen (Julien 2000: 26). Aufgrund ihrer

begrenzten personellen und technischen Ressourcen misst die Kommission bei der Bewertung der nationalen Gebietsvorschläge einer quantitativ ausreichenden Berücksichtigung von Lebensräumen und Arten in den nationalen Gebietskulissen jedoch höhere Bedeutung als der grenzüberschreitenden Kohärenz bei.

- Die europäischen Naturschutzverbände und die beteiligten Wissenschaftler scheinen dem Aspekt der grenzüberschreitenden Kohärenz bei den biogeographischen Seminaren für die kontinentale Region ebenfalls keine herausragende Beachtung geschenkt zu haben (EC-DGE; EEA 2002).
- Auch bei den Akteuren auf nationaler Ebene genossen grenzüberschreitende Belange keine Priorität. Beispielsweise gab es in Deutschland insgesamt nur eine geringe politische Unterstützung für Natura 2000. Bis Mitte 2004 existierte immer noch keine mit der Europäischen Kommission abgestimmte Gebietsliste, obwohl diese seit sechs Jahren überfällig war. Außerdem blieb vielfach sogar die grenzüberschreitende Abstimmung zwischen den Bundesländern unzureichend (SRU 2004: 119).
- Im Falle der horizontalen Koordinierung zwischen der Tschechischen Republik und Deutschland haben sich die bestehenden Staatsverträge, aufgrund deren die genannten Arbeitsgruppen eingerichtet worden waren, als sehr förderlich erwiesen. Die grenzüberschreitenden Arbeitsgruppen existierten bereits seit längerer Zeit und die Akteure kannten sich.
- Die polnisch-deutsche Zusammenarbeit verdeutlicht die Rolle, die die Umweltverbände bei der grenzüberschreitenden Koordinierung von Natura-2000-Gebieten spielen können. Der „Oder-Atlas“ (Świerkosz; Obrdlik 2002), in dem weite Teile des Flusslaufs analysiert wurden, ist darüber hinaus ein Beispiel für den Einsatz europäischer Fördermittel im Naturschutz, da dieses Projekt über das Programm PHARE Access kofinanziert worden ist (WWF European Policy Office 2003: 44).

Die Auswahl und Ausweisung von Natura-2000-Gebieten in Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland ist noch nicht abgeschlossen. Ungeachtet einiger Bemühungen auf der zwischenstaatlichen Ebene zur grenzüberschreitenden Koordinierung des Natura-2000-Netzes hat sich die Europäische Kommission bisher kaum für die grenzüberschreitende Kohärenz des Netzes eingesetzt. Es gibt jedoch Grund zur Annahme, dass die Kommission sich zunächst gezielt auf quantitative Aspekte konzentriert hat und qualitativen Aspekten wie etwa der räumlichen Vernetzung von Schutzgebieten in Zukunft höhere Aufmerksamkeit schenken wird. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10 FFH-Richtlinie bereits jetzt aufgerufen, zusätzliche landschaftspflegerische Maßnahmen zu ergreifen, um die Verbindungen zwischen den Natura-2000-Gebieten zu stärken.

2.2 Stand der Auswahl von Natura-2000-Gebieten

In Polen wurde der Prozess der Gebietsauswahl auf fachlicher Ebene Ende 2003 abgeschlossen. Die Liste, die von Wissenschaftlern und Umweltverbänden erarbeitet worden war, umfasste zunächst 141 SPA, 323 pSCI und 28 zusätzliche Gebietsvorschläge der Nichtregierungsorganisationen. Diese Liste wurde Anfang 2004 einem politischen Abstimmungsprozess unterzogen. An dessen Ende blieben 72 SPA (7,8 Prozent der Landesfläche) und 184 pSCI (3,7 Prozent der Landesfläche) übrig. Im Frühjahr 2004 hat Polen Phase 1 des Ausweisungsprozesses abgeschlossen und bei der Europäischen Kommission eine nationale Vorschlagsliste eingereicht, die Natura-2000-Gebiete (SPA und pSCI) im Umfang von 10,3 Prozent der Landesfläche enthält. Aller Voraussicht nach wird die Europäische Kommission den geringen Flächenanteil der pSCI nicht ak-

zeptieren und entsprechende Nachbesserungen verlangen (Makomaska-Juchiewicz 2005: o. S.; Petermann; Stechly 2001: 66 f.; WWF European Policy Office 2003: 43-45).

Die Tschechische Regierung hat ihre nationale Vorschlagsliste nicht bis zum EU-Beitritt am 1. Mai 2004 vorgelegt. Dies ist vor allem auf die umfangreiche Kartierung der Lebensraumtypen zurückzuführen, die nicht rechtzeitig beendet werden konnte. Momentan (Stand: August 2004) laufen die politischen Abstimmungsprozesse noch. Die Gebietskulisse, die von Wissenschaftlern erarbeitet wurde und gegenwärtig diskutiert wird, enthält 41 SPA und 905 pSCI. Lage und Größe der Gebiete sind noch nicht veröffentlicht worden (Roth 2005: 1 f.).

Deutschland hat seine nationale Vorschlagsliste in mehreren Tranchen bis Ende 2001 eingereicht. Das bedeutet einen Zeitverzug von mehr als sechs Jahren im Vergleich zu den Vorgaben der FFH-Richtlinie. Die Europäische Kommission betrachtet die deutsche Gebietsliste noch immer nicht als vollständig. Nach derzeitigem Zeitplan werden die Bundesländer mit Ausnahme von Niedersachsen der Europäischen Kommission bis Ende des Jahres ihre abschließende Meldung vorlegen. Darüber hinaus hat die Kommission Deutschland bereits 2001 erfolgreich vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt. Das damit verbundene Zwangsgeldverfahren nach Art. 228 EG-Vertrag ruht jedoch bis auf Weiteres (BfN 2004: o. S.; Kehrein 2002: 5; SRU 2004: 118-135).

Wenn die Bundesländer ihre Nachmeldeabsichten umgesetzt haben werden, werden allein die SAC rund vier Millionen Hektar umfassen. Das entspricht einem Anteil von rund 9,2 Prozent des Staatsgebiets. Dazu kommen rund zwei Millionen Hektar SPA (5,7 Prozent des Staatsgebiets). Bei den SAC ergeben sich für die ostdeutschen Bundesländer folgende Flächenanteile (BfN 2004: o. S.):

- Brandenburg: 330.426 Hektar oder 11,2 Prozent der Landesfläche
- Mecklenburg-Vorpommern: 239.053 Hektar oder 10,3 Prozent der Landesfläche
- Sachsen: 168.661 Hektar oder 9,2 Prozent der Landesfläche
- Sachsen-Anhalt: 178.412 Hektar oder 8,7 Prozent der Landesfläche
- Thüringen: 161.543 Hektar oder 10,0 Prozent der Landesfläche

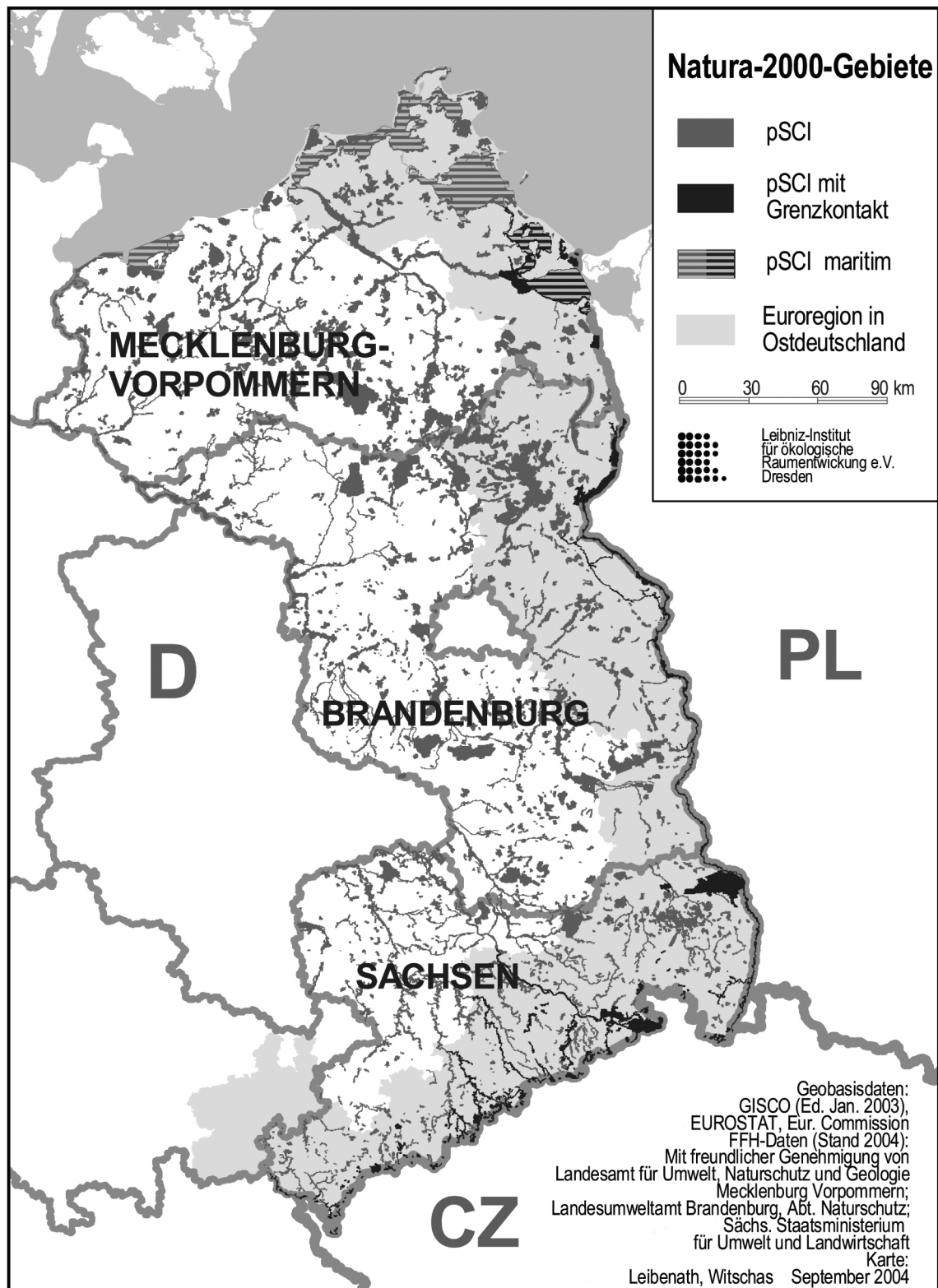
Diese Angaben machen deutlich, dass in den östlichen Bundesländern ein im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt überproportional hoher Anteil von SAC ausgewiesen werden wird.

In unmittelbarer Nähe der polnisch-deutschen und der tschechisch-deutschen Grenze gibt es ebenfalls eine Vielzahl von Natura-2000-Gebieten. Für die polnische und die tschechische Seite sind noch keine abschließenden Aussagen möglich, weil Tschechien noch nicht die Phase 1 des Ausweisungsprozesses (s. Abb. 1) beendet hat und weil auch Polen erst am Anfang der Phase 2 steht.

Blickt man jedoch auf die Außengrenze der neuen Bundesländer, so stellt man fest, dass zahlreiche und zum Teil sehr große Natura-2000-Gebiete direkt an der Staatsgrenze liegen³ (s. Abb. 2). Für die einzelnen Bundesländer ergeben sich bei den pSCI folgende Werte (eigene Berechnungen auf der Basis von Auskünften der zuständigen Landesministerien von August 2004):

³ Als „direkt an der Staatsgrenze liegend“ werden hier alle Gebiete bezeichnet, deren Abstand zur Staatsgrenze maximal einen Kilometer beträgt.

Abb. 2: Natura-2000-Gebiete in ostdeutschen Grenzregionen



- Brandenburg: 21 direkt an der Staatsgrenze liegende pSCI mit einer Fläche von 19.690 Hektar
- Mecklenburg-Vorpommern: 5 direkt an der Staatsgrenze liegende pSCI mit einer Fläche von 58.630 Hektar
- Sachsen: 49 direkt an der Staatsgrenze liegende pSCI mit einer Fläche von 54.600 Hektar

Berücksichtigt man nicht nur die Natura-2000-Gebiete, die unmittelbar an der Staatsgrenze liegen, sondern bezieht auch den deutschen Flächenanteil der Euroregionen ein, so ergibt sich folgendes Bild (eigene Berechnungen auf der Basis von Auskünften der zuständigen Landesministerien auf dem Stand von August 2004):

- Brandenburg: 254 pSCI mit einer Fläche von 144.760 Hektar im Bereich der Euroregionen
- Mecklenburg-Vorpommern: 74 pSCI mit einer Fläche von 243.120 Hektar im Bereich der Euroregion
- Sachsen: 198 pSCI mit einer Fläche von 118.040 Hektar im Bereich der Euroregionen

Beispielsweise sind auf deutscher Seite große Grenzabschnitte im Bereich des Erzgebirges sowie entlang von Neiße und Oder als pSCI offiziell vorgeschlagen worden.

2.3 Unterschutzstellung und was dann? – Management, Überwachung und Finanzierung von Natura-2000-Gebieten

In den vorangegangenen Kapiteln wurde dargelegt, auf welcher rechtlichen Grundlage und mit welchen Verfahren Natura-2000-Gebiete in Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland ausgewählt werden. Es wurde auch beschrieben, zu welchen Ergebnissen der Auswahlprozess bislang geführt hat und auf welche Weise grenzüberschreitende Belange dabei berücksichtigt wurden. Im Hinblick auf die Regionalentwicklung ist es aber auch wichtig zu wissen, was mit den Natura-2000-Gebieten geschieht, nachdem sie ausgewählt und unter Schutz gestellt worden sind. In diesem Abschnitt wird daher erläutert, welche Anforderungen an das Management und das Monitoring von Natura-2000-Gebieten gestellt werden und wie diese Form des Naturschutzes finanziert werden soll.

Die Ansprüche an das Management von Natura-2000-Gebieten resultieren aus den in der FFH-Richtlinie formulierten Zielen. Demnach soll das Netzwerk den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensraumtypen und der Habitate der Arten, die in Anhang I und II aufgelistet werden, gewährleisten (Art. 2 und Art. 6 Abs. 2 FFH-Richtlinie). Das bedeutet, dass die flächenhafte Ausdehnung, die Strukturen und die Funktionen der Lebensräume sowie die Verbreitungsgebiete der Arten konstant bleiben oder sich sogar verbessern sollen (Art. 1 FFH-Richtlinie). Unter diesen Rahmenbedingungen können die Landnutzer ihre bisherigen Aktivitäten in der Regel fortsetzen. Bei vielen Lebensräumen und Arten der Kulturlandschaften ist dies für die Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustandes sogar unabdingbar. Außerdem sollen die Naturschutzbehörden der Mitgliedstaaten die für die SAC nötigen Erhaltungsmaßnahmen festlegen, gegebenenfalls in Form spezieller Bewirtschaftungspläne (Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie). Pläne und Programme, die ein SAC erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen – die im Deutschen so ge-

nannte FFH-Verträglichkeitsprüfung. Diese Verträglichkeitsprüfung kann zur Ablehnung des Plans oder Programms oder zur Verhängung von Ausgleichsmaßnahmen führen (Art. 6, Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie; vgl. auch § 33, Abs. 3 und 4, sowie § 34 BNatSchG).

Nach Artikel 11 der FFH-Richtlinie sind die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, den Erhaltungszustand der zu schützenden Arten und Lebensräume zu überwachen. Sie müssen alle sechs Jahre – erstmalig im Jahr 2000 – einen umfassenden Bericht für die Europäische Kommission erstellen. Damit soll die Kommission über die durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen und deren Auswirkungen sowie über die wichtigsten Ergebnisse der in Artikel 11 genannten Überwachung informiert werden (Art. 17 Abs. 1 FFH-Richtlinie).

Natura 2000 stellt ein anspruchsvolles Naturschutzkonzept dar, das nicht ohne erhebliche finanzielle Mehraufwendungen zu realisieren ist. Allein für Deutschland werden die Kosten für die Erstellung und Überarbeitung von Managementplänen, Strategien und Planungen, die Erhaltungskosten und die erforderlichen Einzelinvestitionen (Wiederherstellungskosten, Entschädigungen, Erwerbskosten u. ä.) auf 500 Millionen Euro jährlich geschätzt. Für die gesamte Europäische Union wird von 3,4 bis 5,7 Milliarden Euro pro Jahr ausgegangen. Gemäß Artikel 8 der FFH-Richtlinie wird sich die Europäische Union auf der Basis nationaler Kostenschätzungen an der Finanzierung von Aufbau und Pflege des Natura-2000-Netzes beteiligen. Derzeit werden unterschiedliche Finanzierungsmodelle diskutiert, aber es ist immer noch unklar, in welcher Höhe und mit welchen Instrumenten die Europäische Union ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen wird. Bislang gibt es lediglich das Programm LIFE Nature zur Förderung von Maßnahmen im Zusammenhang mit Natura 2000. Das Budget von LIFE Nature für die Jahre 2000 bis 2004 beträgt aber nur 300 Millionen Euro für alle Mitgliedstaaten zusammen. Daher ist davon auszugehen, dass die Europäische Union in Zukunft deutlich mehr Finanzmittel für Natura 2000 bereitstellen müssen (European Commission 2004; SRU 2004: 127; Working Group on Article 8 of the Habitats Directive 2004: i).

2.4 Besonderheiten von Natura 2000 im Vergleich zu anderen Schutzgebietskonzepten

Vor der Umsetzung der FFH-Richtlinie gab es in Europa eine Vielzahl von Schutzgebietskategorien. Allein im deutschen Bundesnaturschutzgebiet werden – ohne Berücksichtigung von Natura 2000 – acht verschiedene Typen von Schutzgebieten für Natur und Landschaft aufgelistet (§§ 23 bis 30 BNatSchG)⁴. Von diesen acht Kategorien unterliegen nur Biosphärenreservate einem international standardisierten Ausweisungsverfahren unter der Hoheit der UNESCO. Einige der anderen Bezeichnungen, zum Beispiel Nationalpark oder Landschaftsschutzgebiet, werden in zahlreichen Staaten verwendet, aber höchst unterschiedlich interpretiert. Auch die Standardisierungsbemühungen der Weltnaturschutzorganisation (IUCN et al. 1997) konnten dieses Problem nicht beheben. Dazu kommen weitere internationale Schutzkategorien wie zum Beispiel Weltnaturerbe, international bedeutsame Feuchtgebiete (Ramsar-Gebiete) oder Europadiplom, auf die in Mitteleuropa aber nur ein kleiner Anteil aller Schutzgebiete entfällt. Insgesamt ergibt sich also ein uneinheitliches und fragmentiertes Bild.

⁴ Diese lauten: Naturschutzgebiet, Nationalpark, Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet, Naturpark, Naturdenkmal, geschützter Landschaftsbestandteil und gesetzlich geschütztes Biotop.

Dies hat sich mit dem Aufbau des Natura-2000-Netzes zumindest teilweise geändert. Die verschiedenen nationalen und internationalen Schutzgebietskategorien bestehen zwar fort, werden aber zu großen Teilen von Natura 2000 überlagert. Mit Natura 2000 gibt es erstmalig einen Schutzgebietstypus, der in allen EU-Mitgliedstaaten einheitlich bezeichnet wird und einheitlichen Auswahlkriterien unterliegt. Auch das Oberziel ist stets identisch, nämlich der Schutz definierter Lebensraumtypen sowie Tier- und Pflanzenarten – so verschiedenartig die ergriffenen Maßnahmen im Einzelfall auch sein mögen. Außerdem unterliegen alle Natura-2000-Gebiete einem einheitlichen Überwachungs- und Kontrollsystem, das es in dieser Qualität beispielsweise in Deutschland bisher nicht gegeben hat, weswegen hier bislang keine systematischen und umfassenden Erfolgskontrollen im Naturschutz durchgeführt wurden. Aufgrund all dieser Charakteristika sind Natura-2000-Gebiete gut miteinander zu vergleichen, auch wenn sie in unterschiedlichen Staaten und Landschaftsräumen liegen.

Wegen der strukturellen Ähnlichkeiten und der großen Anzahl von Natura-2000-Gebieten sowie der relativ strengen Bestimmungen besitzt diese Schutzkategorie ein einzigartiges Potenzial: Natura 2000 kann sich zu einem europaweit bekannten Markenzeichen für hochwertigen Naturschutz entwickeln. Die Möglichkeit des „Etikettenschwindels“ (Pongratz 1994: 19) ist bei Natura 2000 geringer als bei anderen Schutzgebietskategorien, weil die Standards stets die gleichen sind – Schutz von Lebensräumen und Arten von Gemeinschaftlichem Interesse – und weil ihre Einhaltung vor dem Europäischen Gerichtshof eingeklagt werden kann.

Neu ist an Natura 2000 außerdem der europaweite, Staatsgrenzen überschreitende Ansatz. Dadurch, dass alle Mitgliedstaaten gleichzeitig oder wenigstens in engem zeitlichem Abstand eine Vielzahl gleichartiger Schutzgebiete auswählen müssen, ergeben sich ungeahnte Potenziale für die grenzüberschreitende Vernetzung geschützter Landschaften. In der FFH-Richtlinie werden nur indirekte Anforderungen an die räumliche, grenzüberschreitende Vernetzung von Natura-2000-Gebieten gestellt. In den vorangegangenen Abschnitten wurde jedoch gezeigt, dass zum Beispiel zwischen den ostdeutschen Bundesländern und den östlichen Nachbarstaaten freiwillige Bemühungen unternommen wurden, die Auswahl von Natura-2000-Gebieten grenzüberschreitend zu koordinieren. Die endgültigen Ergebnisse dieser Anstrengungen werden erst in einigen Jahren bekannt sein, wenn die Meldeverfahren in Polen und Tschechien abgeschlossen sind. Bereits jetzt kann jedoch festgehalten werden, dass es an den Grenzen zwischen Polen und Deutschland sowie zwischen der Tschechischen Republik und Deutschland zahlreiche grenzüberschreitende Ökosysteme gibt, die zumindest auf deutscher Seite voraussichtlich als Natura-2000-Gebiete unter Schutz gestellt werden. Für Polen und die Tschechische Republik sind aufgrund des frühen Stadiums, in dem sich die Meldeverfahren befinden, kaum Aussagen zu treffen.

Im nächsten Kapitel wird auf den Zusammenhang zwischen Naturschutz und Regionalentwicklung sowie speziell auf die Chancen eingegangen, die Natura 2000 im Kontext der EU-Erweiterung für die ostdeutschen Grenzregionen bietet.

3 Potenziale des Natura-2000-Netzes für die Regionalentwicklung in Ostdeutschland

3.1 Zusammenhänge zwischen Naturschutz und Regionalentwicklung

Der Begriff „Regionalentwicklung“ wird in unterschiedlichen Kontexten verwendet und kann drei Sachverhalte bezeichnen:

- die Entwicklung einer Region in einem deskriptiven, nicht-normativen Sinne, also unter Einschluss positiver wie negativer Aspekte
- die Verbesserung der Lebensverhältnisse der in einer Region lebenden Menschen im Sinne eines politischen Ziels
- alle Maßnahmen und politischen Initiativen, die dem zuvor genannten politischen Ziel dienen (vgl. Hoffmann; Nuissl 1998: 252)

In Wissenschaft und Praxis dominieren die zweite und die dritte Variante und mithin ein normatives Verständnis von Regionalentwicklung. Während mit „Verbesserung der Lebensverhältnisse“ bis in die 80er Jahre hinein vor allem wirtschaftliche und soziale Aspekte gemeint waren, wird spätestens seit der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro zumeist von „nachhaltiger Regionalentwicklung“ gesprochen. Dem liegt ein Entwicklungsverständnis zugrunde, demzufolge „die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang“ gebracht werden sollen (§ 1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz; vgl. auch Gustedt; Kanning 1998: 167).

Wenn man von einem ganzheitlichen Regionalentwicklungsbegriff in Anlehnung an die Nachhaltigkeits-Diskussion ausgeht, kann die Schaffung eines großen, europaweiten und grenzüberschreitenden Schutzgebietssystems bereits für sich allein genommen als ökologischer Beitrag zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung betrachtet werden, sofern sie nicht zu gravierenden sozialen oder ökonomischen Beeinträchtigungen führt.

Aber wie steht es mit möglichen sozialen und ökonomischen Effekten von Natura 2000? Der Vollständigkeit halber soll nicht unerwähnt bleiben, dass es durchaus zu Zielkonflikten zwischen ökonomischen und sozialen Anliegen einerseits und einem groß angelegten Naturschutz-Konzept wie Natura 2000 andererseits kommen kann. So können beispielsweise Bauvorhaben unter Umständen untersagt werden, wenn sie den günstigen Erhaltungszustand eines Natura-2000-Gebietes beeinträchtigen (s. die Ausführungen zur FFH-Verträglichkeitsprüfung in Kap. 2.3).

Natura 2000 stellt allerdings keinen statischen, konservatorischen Naturschutz-Ansatz dar. Unter der Maßgabe, dass der günstige Erhaltungszustand der zu schützenden Biotope und Arten gewahrt oder wiederhergestellt wird, sind bestimmte Nutzungen und Entwicklungen zulässig oder sogar ausdrücklich gewünscht. Außerdem können durch die Ausweisung von Schutzgebieten auch positive sozioökonomische Entwicklungen im Umfeld stimuliert werden.

Aus Sicht der betroffenen Regionen sind durch die Unterschutzstellung bestimmter Teile von Natur und Landschaft prinzipiell drei Kategorien sozioökonomischer Vorteile denkbar (Feige; Feil 1997; Kaether 1994; Leibenath 2001: 78-84; Revermann; Petermann 2002; ten Brink et al. 2002):

- direkt mit dem Naturschutz verbundene finanzielle Transfers in die Region, zum Beispiel für die Verwaltung der Schutzgebiete oder für landschaftspflegerische Leistungen im Rahmen des so genannten „Vertragsnaturschutzes“. Letzterer kann die Einkommenssituation landwirtschaftlicher Betriebe maßgeblich verbessern.
- Da naturnahe, geschützte Landschaften von Touristen und Erholungssuchenden nachgefragt werden, kann ein entsprechender Schutzstatus die Schaffung zusätzlicher Einkommensmöglichkeiten im regionalen Tourismusgewerbe unterstützen. Teilweise übernehmen die Schutzgebietsverwaltungen auch eine aktive Rolle bei der Entwicklung touristischer Angebote.

- Der Naturschutz-Status kann zur Förderung des Absatzes regionaler Produkte eingesetzt werden, soweit diese mit Natürlichkeit, Wildnis, Unberührtheit und Reinheit assoziiert werden sollen. Ein derartiges Image kann zum Beispiel bei der Vermarktung von Lebensmitteln hilfreich sein. Kontraproduktiv wäre es hingegen im Zusammenhang mit Hochtechnologie-Produkten oder wenn gewollte Künstlichkeit mit einem Produkt in Verbindung gebracht werden soll.

Der Einfluss regionaler Akteure auf direkt mit dem Naturschutz verbundene finanzielle Transfers ist relativ begrenzt und nur insoweit gegeben, als die Gelder im Rahmen von Förderprogrammen wie etwa LIFE von regionalen Akteuren beantragt werden müssen. Die Nutzung von Naturschutz-Maßnahmen als Werbe- und Imageträger wird oft mit dem Themenfeld Tourismus in Verbindung gebracht, zum Beispiel im Fall der Rhönschaf-Initiative, die die symbiotische Verknüpfung von Naturschutz, Landwirtschaft und Tourismus zum Ziel hat (Popp 1997: 47-50). Im Tourismus bestehen hingegen die vielfältigsten Schnittstellen zwischen Naturschutz und den sozioökonomischen Aspekten einer nachhaltigen Regionalentwicklung, weswegen dieser Teilbereich im Folgenden eingehender betrachtet wird.

3.2 Förderung des Tourismus durch Naturschutz

Die Tatsache, dass ein Gebiet unter Naturschutz steht, kann aus Sicht von Touristen die Bedeutung einer Qualitätsgarantie haben: Der Schutzstatus kann als eine Art von Gütesiegel dafür dienen, dass die Erholungslandschaft vor schädlichen Einflüssen geschützt wird. Insbesondere in Großschutzgebieten wie Nationalparks und Biosphärenreservaten werden Landschaften erwartet, die besonders „unberührt“, natürlich, „wild“ und/oder schön sind. Wenn eigene Naturschutzgebietsverwaltungen vor Ort eingerichtet werden, tritt außerdem ein neuer Akteurstyp in Erscheinung, zu dessen Aufgaben in der Regel auch die touristische Erschließung des Gebiets und die Information der Öffentlichkeit gehört (Leibenath 2001: 75).

Natur spielt bei der Urlaubsplanung der Bundesbürger eine große Rolle. Eine repräsentative Befragung im Jahr 2002 hat ergeben, dass die Motive „Natur erleben, schöne Landschaften, reine Luft, sauberes Wasser“ und „aus der verschmutzten Umwelt herauskommen“ für 37,4 Prozent beziehungsweise 29,7 Prozent der insgesamt 5.991 Befragten „besonders wichtig“ sind (Reiseanalyse 2002, zitiert in Günther 2002: o. S.). Auf der anderen Seite gibt es kritische Stimmen, denen zufolge die meisten Kunden vor allem auf den Preis und die allgemeine Qualität des touristischen Angebots achten und nur am Rande auf Umweltaspekte: „Was aktiv nachgefragt wird, lässt sich je nach Alters- und Zielgruppe unter Begriffen wie ‚Erholung‘, ‚Event‘ oder ‚Fun‘ zusammenfassen“ (Jahrfeld 1998: 96). Naturschutzgebiete für sich genommen dürften daher nur eine begrenzte touristische Anziehungskraft haben und sollten als Teil eines größeren regionalen Angebots präsentiert werden.

Die Entwicklung regionaler, naturschutzbezogener touristischer Angebote lässt sich am Beispiel des österreichischen Nationalparks Hohe Tauern illustrieren (Tourisme au naturel 4/97: 4-6):

- In der gesamten Region wurde ein vorbildliches Bussystem eingerichtet, für das Zehntagestickets zu einem Pauschalpreis erhältlich sind. Die Österreichische Bundesbahn bietet für die Anreise ein vergünstigtes Nationalparkticket an. Vom nächstgelegenen Bahnhof verkehrt ein Shuttlebus zum Nationalpark.
- In Zusammenarbeit mit regionalen Tourismusorganisationen wurde ein dreihundert Kilometer langer Radweg eingerichtet.

- Die örtlichen Fremdenverkehrsbüros bieten Pauschalarrangements für den Nationalpark und sein Umfeld einschließlich der Beförderung an, wofür eine Telefonhotline zur Verfügung steht.
- Die Parkverwaltung hat eine Datenbank erarbeitet, die unter anderem Informationen über den Nationalpark und über Beherbergungsmöglichkeiten in den angrenzenden Gemeinden enthält. Der Informationsdienst ist über das Internet sowie zweiundzwanzig in der Region verteilte Terminals zu erreichen.
- Die örtlichen Tourismusanbieter können an Fortbildungsveranstaltungen über umweltschonenden Tourismus teilnehmen, die von Mitarbeitern des Nationalparks angeboten werden.

Gleichzeitig gilt es, Zielkonflikte zwischen Tourismus und Naturschutz zu vermeiden. Dies geschieht am besten über Besucherlenkungskonzepte. Grundlage dafür sind Informationen über die Störungsempfindlichkeit der zu schützenden Lebensräume und Arten sowie über die Störwirkung relevanter Nutzungsformen. Anhand dessen kann ein Zonierungskonzept erstellt werden, in dem festgelegt wird, welche Störungsintensität oder welche Nutzungsform in verschiedenen Teilbereichen des Schutzgebiets tolerierbar ist. Ein derartiges Konzept kann dann durch Ge- und Verbote, durch raum- und landschaftsplanerische Vorleistungen wie etwa die Gestaltung von Infrastruktureinrichtungen oder durch objektbezogene Einzelmaßnahmen wie zum Beispiel Hinweisschilder umgesetzt werden (Leibenath 2001: 100-103).

Über die Angebotsentwicklung hinaus kann der Naturschutz-Status auch in der regionalen Kommunikationspolitik eingesetzt werden. Wenn es für das oder die geschützte(n) Gebiet(e) ein Logo gibt, so kann dies unter bestimmten Bedingungen in der regionalen Tourismuswerbung eingesetzt werden. Außerdem können Events mit Bezug zum Naturschutz veranstaltet werden, die Information und Unterhaltung verbinden. Sie können der gesamten Region zu einer größeren Beachtung in den Medien verhelfen oder auch zum bewussten Aufbau eines Images genutzt werden. Events wirken jedoch kontraproduktiv, wenn sie nicht in eine schlüssige Gesamtstrategie für die betreffende Region integriert sind (Getz 1991: 7 f., 146 und 157 f.).

3.3 Handlungsfelder für die Nutzung der Entwicklungspotenziale des Natura-2000-Netzes in den ostdeutschen Grenzregionen

Angesichts der Potenziale des Naturschutzes für die Regionalentwicklung im Allgemeinen und für den Tourismus im Besonderen stellt sich die Frage, wie die Schutzgebiete des Natura-2000-Netzes mit

- seinen einheitlichen Schutzkriterien
- einem zumindest potenziell europaweiten Bekanntheitsgrad und
- einem grenzüberschreitenden Charakter

für die Entwicklung der ostdeutschen Grenzregionen genutzt werden können.

Ausgehend von einem umfassenden naturschutzorientierten Regionalentwicklungs-Ansatz sind zahlreiche funktionale Elemente sowie eine Organisationsstruktur zu berücksichtigen. Letztere muss flexibel konzipiert werden, da sie einem Veränderungs- und „Reifungs“-Prozess unterliegt (vgl. Fürst 1999: 54 f.; Leibenath 2001: 53-71). Auf kurze und mittlere Sicht erscheinen fünf Handlungsfelder als vordringlich:

- konsequente Entwicklung des Natura-2000-Netzes beiderseits der Grenzen, auch im Hinblick auf das Schutzgebietsmanagement

- Ausbau grenzüberschreitender Kooperationsstrukturen
- Erarbeitung differenzierter Strategien für den grenzüberschreitenden Tourismus
- Verbesserung grenzüberschreitender touristischer Angebote mit Bezug zum Naturschutz
- Nutzung des Natura-2000-Status als Basis für Kommunikationsmaßnahmen im Regionalmarketing

Wie im zweiten Kapitel gezeigt wurde, ist die grenzüberschreitende Koordinierung der Natura-2000-Gebiete zwischen Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland noch keineswegs sichergestellt, da die nationalen Auswahlprozesse noch nicht abgeschlossen sind und da die bisherige grenzüberschreitende Abstimmung teilweise defizitär war. Außerdem wäre es wichtig, die Natura-2000-Gebiete beiderseits der Grenzen auch grenzüberschreitend zu verwalten, zu pflegen und zu entwickeln. Bezüglich der letztgenannten Aufgaben liegen staatlicherseits noch keine Konzepte vor. Blickt man auf andere, bestehende Schutzgebiete in den Grenzregionen, so gibt es hier sowohl positive Beispiele grenzüberschreitender Kooperation wie etwa den „Internationalpark“ Odertal oder die benachbarten Nationalparke Sächsische und Böhmische Schweiz (vgl. Walz; Leibenath 2003) als auch gegenteilige Beispiele wie etwa den neuen polnischen Nationalpark „Ujście Warty“ (auf Deutsch: „Warthemündung“), dem kein deutsches Pendant gegenübersteht. Natura 2000 sollte also tatsächlich als Chance zum Aufbau eines kohärenten grenzüberschreitenden Schutzgebietssystems zwischen Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland genutzt werden.

Es gibt bereits zahlreiche grenzüberschreitende Kooperationen zwischen Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland. Als Beispiele sind hier Städtepartnerschaften wie zwischen Cottbus und Zielona Góra oder zwischen Klingenberg und Kraslice zu nennen. Außerdem existieren seit Anfang der neunziger Jahre insgesamt sieben Euroregionen, die die gesamte Außengrenze der ostdeutschen Bundesländer abdecken. Auch im Touristischen gibt es bereits verschiedene grenzüberschreitende Initiativen, zum Beispiel zur grenzüberschreitenden Vermarktung des Muskauer Faltenbogens. Die Vernetzung von polnischen, tschechischen und deutschen Akteuren aus dem Tourismussektor sollte aber weiter intensiviert werden. Leistungsfähige Kooperationsstrukturen zwischen touristischen Akteuren auf Landes-, Wojewodschafts- und Krajebene, auf kommunaler Ebene sowie zwischen Kammern und privaten Verbänden bilden die Voraussetzung für eine intensivere Zusammenarbeit. Derartige grenzüberschreitende Strukturen scheitern bislang oft nicht nur an sprachlichen Barrieren, sondern auch an institutionellen Asymmetrien. So ist die Tourismuswirtschaft in Polen und Tschechien grundlegend anders organisiert als in Deutschland. Vielfach fehlen auch bloß die nötigen Informationen über Strukturen und Ansprechpartner auf der anderen Seite der Grenze (Leibenath; Knippschild 2004: 41 f.).

Grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen stellen eine Voraussetzung für die Entwicklung gemeinsamer Ziele und Strategien dar. Bislang versuchen die grenznahen Regionen in allen drei Staaten in vielen Fällen, ihre touristischen Potenziale in einem rein nationalen Kontext zu vermarkten. Die Regionen sind aber zumeist zu klein und vor allem überregional zu wenig bekannt. Gerade durch Einbeziehung der touristischen Ziele im Nachbarland könnten spezifischere regionale Angebotsprofile entwickelt werden. In zwischenstaatlichen Strategiepapieren wie etwa dem Dokument „Zur Aktualisierung der Raumordnerischen Leitbilder für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze“ wird ausdrücklich auf den großen Reichtum an schutzwürdiger Natur, auf die grenzüberschreitende Vernetzung von Schutzgebieten und das sich daraus ergebende Poten-

zial für naturbezogenen Tourismus und Naherholung hingewiesen (IÖR et al. 2002: 21; vgl. die analoge Zielaussage für den sächsisch-tschechischen Grenzraum in: Sächsische Staatsregierung; Tschechisches Ministerium für Regionalentwicklung 2001: 66 und 69). Auf der regionalen Ebene gibt es teilweise zwar grenzüberschreitende Tourismuskonzepte und -leitbilder, die aber im Hinblick auf die grenzüberschreitende Vernetzung von Naturschutz und Tourismus noch nicht differenziert genug sind (vgl. Engel 1999: 34-36).

Naturschutzgebiete können zur Grundlage vielfältiger touristischer Angebote werden. Nach Scharpf (1998: 62) eignen sich (Groß-) Schutzgebiete vor allem für „landschaftsverträgliche, umweltschonende Erholungsformen“, zu denen beispielsweise Wandern, Skilanglauf oder Radfahren zählen. Die ostdeutschen Grenzregionen haben bereits große Anstrengungen unternommen, die nötigen Infrastrukturen für diese Art von Aktivitäten aufzubauen. Bei Projekten wie etwa dem Oder-Neiße-Radweg handelt es sich jedoch um überwiegend national ausgerichtete Vorhaben, die kaum mit ähnlichen Angeboten in den Nachbarländern verknüpft sind. Es gibt auch Positivbeispiele wie etwa die grenzüberschreitende Ausschilderung der Tausender-Gipfel im Erzgebirge. Ungeachtet dessen bestehen beim Aufbau grenzüberschreitender touristischer Infrastrukturen noch große Handlungsspielräume (BTE 2000: 17).

In dem Maße, wie Natura-2000-Gebiete grenzüberschreitend ausgewiesen und bewirtschaftet werden und die Entwicklung von damit in Verbindung stehenden touristischen Angeboten voranschreitet, sollte das Markenzeichen Natura 2000 für die regionsinterne und -externe Kommunikation genutzt werden. Als Vorbild könnte hier beispielsweise die Corporate-Design-Strategie der deutschen Nationalparke dienen: Hier wurde ein breites „N“, in dessen Mitte eine Weltkugel zu sehen ist, als übergreifendes Logo gewählt, das durch ein zweites, individuelles Logo für jeden Nationalpark ergänzt wird und in dieser Kombination unter anderem für Wanderkarten und sonstige Informationsmaterialien verwendet wird. Ein gutes Beispiel für grenzüberschreitende Kommunikationsmaßnahmen im Tourismusmarketing, die es entlang der deutschen Ostgrenze in dieser Form bislang nicht gibt, ist der trilateral konzipierte Reiseführer für Kärnten, Friaul und Slowenien (Pfeiffer 2002).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die zu erwartende Ausweisung von Natura-2000-Gebieten beiderseits der polnisch-deutschen und der tschechisch-deutschen Grenzen die Entwicklungspotenziale der Grenzregionen vor allem im Bereich des Tourismus sehr gut unterstützen könnte. Insofern stellt der Naturschutz nach EU-Recht eine Chance für die ostdeutschen Grenzregionen dar. Um diese Chance zu nutzen, müssen die entstehenden Natura-2000-Gebiete bei der Ausweisung und beim Management auch wirklich grenzüberschreitend vernetzt werden. Außerdem müssen grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen zwischen Akteuren aus den Bereichen Naturschutz und Tourismus entwickelt werden. Diese bilden die Basis für die Konzipierung und Umsetzung grenzüberschreitender touristischer Angebote und Kommunikationsmaßnahmen.

Literatur

- BfN (= Bundesamt für Naturschutz) (2004): Natura 2000, www.bfn.de: 11.08.2004 (Download-Datum)
- BTE (= BTE Tourismusmanagement, Regionalentwicklung) (2000): Handlungsempfehlungen zur Entwicklung der touristischen Infrastruktur in der Grenzregion Brandenburg – Polen und zu deren Vermarktung, Potsdam.
- EC-DGE (= European Commission, Directorate-General Environment); EEA (= European Environment Agency, European Topic Centre on Nature Protection and Biodiversity) (2002): Continental Region, Conclusions on representativity within pSCI of habitat types and species. Seminar held in Potsdam, Germany, November 2002, http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/natura_2000_network/biogeographic_regions/continental/pdf/conclusions_continental.pdf: 30.06.2004 (Download-Datum).
- Engel, J.-F. (1999): Tourismus und Tourismuskonzepte in Mecklenburg-Vorpommern, Rostock.
- European Commission (2004): LIFE-Nature, <http://europa.eu.int/comm/environment/life/life/nature.htm>: 30.06.2004 (Download-Datum).
- Fairbrass, J.; Jordan, A. (2001): Protecting Biodiversity in the European Union: National Barriers and European Opportunities? In: *Journal of European Public Policy* 8, 499-518.
- Feige, M.; Feil, T. (1997): Sozioökonomie unter besonderer Berücksichtigung des Tourismus in den Großschutzgebieten Mecklenburg-Vorpommerns und ihren Randgebieten. Das Sozioökonomieprojekt im Überblick: Aufgaben und Ergebnisse, Berlin.
- Fürst, D. (1999): Auswertung von Erfahrungen zur Kooperation in Regionen. In: *RuR* 57, 53-58.
- Getz, D. (1991): *Festivals, Special Events and Tourism*, New York.
- Günther, W. (2002): Marktpotenzial für Natur im Tourismus, http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/MWAV/Information/Tourismus/PDF/Vortrag_20Wolfgang_20G_C3_BCnther-13.11.02.property=pdf.pdf: 13.08.2004 (Download-Datum).
- Gustedt, E.; Kanning, H. (1998): Jahre später – Facetten der Nachhaltigkeitsvision und deren Umsetzungsproblematik. In: *RuR* 56, 167-176.
- Hoffmann, N.; Nuissl, H. (1998): Zwischen Halbgott und Handlanger. Zum Akteursverständnis in Konzepten der eigenständigen Regionalentwicklung. In: Kujath, H.-J. (Hrsg.): *Strategien der regionalen Stabilisierung: Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes*, 251-289. Berlin.
- IÖR (= Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.); Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Warszawa; Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e. V.; Institut für Länderkunde; Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1992): *Zur Aktualisierung der Raumordnerischen Leitbilder für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze*. Dresden, Warschau: Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. und Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Warszawa (im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin, und des Amtes für Wohnungswesen und Stadtentwicklung, Warschau).
- IUCN (= World Conservation Union); World Conservation Monitoring Centre; Föderation der Natur- und Nationalparke Europas, Sektion Deutschland e. V. (1994): *Richtlinien für Management-Kategorien von Schutzgebieten*. IUCN Nationalparkkommission mit Unterstützung des World Conservation Monitoring Centre, Grafenau.
- Jahrfeld, M. (1998): Wirtschaftlicher Strukturwandel überlagert Umweltdebatte: Das grüne Lager sucht nach neuen Impulsen. In: *FWW (Fremdenverkehrswirtschaft)* 6/98, 96-98.
- Julien, B. (2000): Transfrontier cooperation: towards Natura 2000. In: *Europarc Federation (Hg.): Proceedings of the seminar on Basic Standards for Transfrontier Cooperation between European Protected Areas*, 26-27. Grafenau.
- Julien, B.; Lammertz, M.; Barbier, J.-M.; Jen, S.; Ballesteros; de Bovis, C.; Krott, M. (2000): Voicing Interests and Concerns: Natura 2000: An ecological network in conflict with people. In: *Forest Policy and Economics* 1, 357-366.
- Kaether, J. (1994): *Großschutzgebiete als Instrumente der Regionalentwicklung*, Hannover.
- Kehrein, A. (2002): Aktueller Stand und Perspektiven der Umsetzung von Natura 2000 in Deutschland. In: *Natur und Landschaft* 77(1), 2-9.
- Leibenath, M. (2001): *Entwicklung von Nationalparkregionen durch Regionalmarketing*, Frankfurt/M.
- Leibenath, M.; Knippschild, R. (2004): Zusammenfassender Bericht zur Sitzung der Arbeitsgruppe ‚Grenzüberschreitende Vernetzung und gemeinsame Vermarktung touristischer Potenziale‘. In: *Regionale Planungsgemeinschaft Lausitz-Spreewald – Regionale Planungsstelle (Hrsg.): Entwicklung der*

- deutsch-polnischen Zusammenarbeit im Kontext der Regionalen Agenda Lausitz-Spreewald. Deutsch-Polnischer Workshop am 13./14. November 2003 in Forst (Lausitz), 40-43. Cottbus.
- Lintz, G.; Leibenath, M. (2005): Cross-border decision-making processes regarding Natura 2000: Some theses on key factors. In: Leibenath, M.; Rientjes, S.; Kolbe, C.; Lintz, G.; Walz, U. (Hrsg.): Crossing Borders: Natura 2000 in the Light of EU-Enlargement. Proceedings of an international workshop held in Dresden, May 7, 2004, 97-106. Tilburg.
- Makomaska-Juchiewicz, M. (2005): Cross-border implementation and coherence of Natura 2000 in Poland. In: Leibenath, M.; Rientjes, S.; Kolbe, C.; Lintz, G.; Walz, U. (Hrsg.): Crossing Borders: Natura 2000 in the Light of EU-Enlargement. Proceedings of an international workshop held in Dresden, May 7, 2004, 13-20. Tilburg.
- Mayr, C.; Frischmuth, T. (2003): Die Rolle der Naturschutzverbände, DNR EU-Rundschreiben, Sonder-
teil 12.03, 18-19.
- Petermann, J.; Stechly, Y. (2001): Zur Umsetzung der FFH-Richtlinie in Polen. In: Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, 72, 66-75.
- Pfeiffer, R. (Hrsg.) (2002): Servus. Srečno. Ciao: 100 Orte. Ausflugstipps in Kärnten, Friaul und Slowenien. Klagenfurt.
- Pongratz, E. (1994): Nationalparke am Scheideweg, Nationalpark 2/94, 16-21.
- Popp, D. (1997): Zwischenbilanz zum UNESCO-Biosphärenreservat Rhön. In: ARL (Hg.): Großschutzgebiete: Chancen und Konflikte im Rahmen einer integrierten Regionalentwicklung am Beispiel insbesondere auch der Flusslandschaft Elbe, 38-52. Hannover.
- Revermann, C.; Petermann, P. (2002): TA-Projekt Tourismus in Großschutzgebieten – Wechselwirkungen und Kooperationsmöglichkeiten zwischen Naturschutz und regionalem Tourismus. Endbericht, Berlin.
- Roth, P. (2005): Natura 2000 in the Czech Republic. In: Leibenath, M.; Rientjes, S.; Kolbe, C.; Lintz, G.; Walz, U. (Hrsg.): Crossing Borders: Natura 2000 in the Light of EU-Enlargement. Proceedings of an international workshop held in Dresden, May 7, 2004, 21-24. Tilburg.
- Sächsische Staatsregierung; Tschechisches Ministerium für Regionalentwicklung (2001): Gemeinsames Programmdokument Freistaat Sachsen – Tschechische Republik Interreg III A – Phare CBC II, http://www0.mmr.cz/cz/eu-funds/phare/cbc/germany/sasko_program.pdf: 17.08.2004 (Download-Datum).
- Scharpf, H. (1998): Tourismus in Großschutzgebieten. In: Buchwald, K.; Engelhardt, W. (Hrsg.) (1998): Freizeit, Tourismus und Umwelt, 43-86. Bonn.
- SRU (= Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2004): Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, http://www.umweltrat.de/02gutach/download02/umweltg/UG_2004_If.pdf: 30.06.2004 (Download-Datum).
- Ssymank, A.; Balzer, S.; Biewald, G.; Ellwanger, G.; Hauke, U.; Kehrein, A.; Petersen, B.; Raths, U.; Rost, S. (2003): Die gemeinschaftliche Bewertung der deutschen FFH-Gebietsvorschläge für das Netz Natura 2000 und der Stand der Umsetzung. In: Natur und Landschaft, 78(6), 268-279.
- Świerkosz, K.; Obrdlik, P. (2002): Natura 2000 in the Oder River Valley, Wrocław.
- Ten Brink, P.; Monkhouse, C.; Richartz, S. (2002): Promoting the Socio-Economic Benefits of Natura 2000. Background Report for the European Conference on 'Promoting the Socio-Economic Benefits of Natura 2000' Brussels, 28-29. November 2002, Brussels.
- Tourisme au Naturel: Organizing Tourism: Hohe Tauern National Park, 4/97, 3-6.
- Walz, U.; Leibenath, M. (2003): GIS als Instrument zur Entwicklung grenzüberschreitender Großschutzgebietsregionen in Mittel- und Osteuropa. Ergebnisse eines Modellvorhabens in der Sächsisch-Böhmischen Schweiz. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 35 (5), 137-142.
- Working Group on Article 8 of the Habitats Directive (2002): Final Report on Financing Natura 2000, http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/natura_2000_network/financing_natura_2000/art8_working_group/pdf/final_report_en.pdf: 30.06.2004 (Download-Datum).
- WWF European Policy Office (2003): Progress on Preparation for Natura 2000 in Future EU Member States, <http://www.panda.org/downloads/europe/n2000progressmailing20030122.pdf>: 30.06.2004 (Download-Datum).

Verwendete Abkürzungen

AOPK	Agentura ochrany přírody a krajiny ČR (Tschechisches Amt für Natur- und Landschaftsschutz)
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
FFH-Richtlinie	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (vollständige Bezeichnung: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen)
pSCI	proposed Sites of Community Importance (vorgeschlagene Gebiete von Gemeinschaftlicher Bedeutung)
SAC	Special Areas of Conservation (Besondere Schutzgebiete gemäß FFH-Richtlinie)
SCI	Sites of Community Importance (Gebiete von Gemeinschaftlicher Bedeutung)
SPA	Special Protected Areas (Besondere Schutzgebiete gemäß der Vogelschutzrichtlinie)
UNEP-GRID	United Nations Environment Programme/Global Resource Information Database,
Vogelschutzrichtlinie	Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten

Gerold Janssen

Rechtliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Tschechien im Bereich der umweltbezogenen Planung

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Internationale Verträge
 - 2.1 Nachbarschaftsabkommen (1992)
 - 2.2 Umweltschutzabkommen (1996)
 - 2.3 Espoo-Abkommen zur grenzüberschreitenden UVP (1991)
 - 2.4 Grenzgewässerabkommen (1995)
 - 2.5 Vertrag über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe – IKSE (1990)
 - 2.6 Exkurs: Karlsruher Abkommen
- 3 Gemeinschaftsrecht
 - 3.1 Exkurs: Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)
 - 3.2 Plan-UP-Richtlinie (2001)
 - 3.3 UVP-Richtlinie
 - 3.4 IVU-Richtlinie
 - 3.5 Wasserrahmenrichtlinie
 - 3.5.1 International abgestimmte Bewirtschaftungspläne
 - 3.5.2 Geeignete zuständige Behörde
 - 3.5.3 Erfordernis einer transnational abgestimmten Strategie
- 4 Nationales Recht
 - 4.1 Deutschland
 - 4.2 Tschechische Republik
- 5 Schlussfolgerungen
 - 5.1 Internationale Ebene
 - 5.2 Europäische Ebene
 - 5.3 Nationale Ebene

Literatur

1 Einleitung

Angesichts der Erweiterung der Europäischen Union um acht Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas (sowie den zwei Mittelmeerinseln Zypern und Malta) und deren Integration ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der Staatsgrenze Deutschlands zu seinen Nachbarn Polen und der Tschechischen Republik eine große Herausforderung für die europäische und insbesondere für die nationale Raumentwicklung. Dies gilt speziell für den Umweltbereich, wenn man bedenkt, dass viele Grensräume einerseits noch über ausgedehnte, relativ intakte Kultur- und Naturlandschaften verfügen, die aufgrund der peripheren Lage oftmals wenig durch Verkehrsinfrastruktur zerschnitten und eher dünn besiedelt sind (Knippschild; Liebe 2004: 13 und 32). Andererseits machen aber auch Umweltprobleme nicht an Staatsgrenzen halt, so dass Grensräume teilweise sogar „Hotspots“ erheblicher Umweltbelastungen darstellen. Abgasimmissionen, Wasserverunreinigungen oder der Rückgang der Artenvielfalt sind grenzübergreifend auftretende Phänomene, denen nur im grenzüberschreitenden Handeln begegnet werden kann.

Grensräume stehen vor einer dieser schwierigen Aufgaben bei unterschiedlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen. Zu den Divergenzen treten Unterschiede in den politisch-administrativen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Andererseits sind in den vergangenen Jahren, insbesondere nach der Auflösung des Ostblocks, zahlreiche rechtliche Grundlagen – vom Internationalen Recht über Staatsverträge bis hin zur lokalen Ebene – geschaffen worden, die die Zusammenarbeit zum einen erleichtern, zum anderen aber auch Anforderungen und Notwendigkeiten an die Zusammenarbeit formulieren. Insbesondere das Gemeinschaftsrecht hat mit zahlreichen Rechtsvorschriften im Umweltbereich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit forciert. Hierin wird eine große Chance für wirtschaftliche Entwicklung der Grensräume gesehen. Denn Umweltvorschriften wirken auch auf den Wettbewerb.

Im Folgenden wird der rechtliche Rahmen für eine grenzübergreifende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der räumlichen umweltbezogenen Planung am Beispiel des deutsch-tschechischen Grenzraums (Müller et. al. 2000: 6) aufgezeigt. Der Sektor der umweltschutzrelevanten Vorschriften ist zum einen bereits recht gut ausgeprägt und er spielt zum anderen insbesondere bei der wirtschaftlichen Entwicklung eine nicht unerhebliche Rolle. Es sei in diesem Zusammenhang nur auf die grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten Projekten hingewiesen.

Zunächst werden die internationalen Abkommen und Staatsverträge dargestellt, da sie in der Vergangenheit die einzige Plattform für eine staatsübergreifende Zusammenarbeit stellten und zum Teil heute noch für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts unverzichtbar sind (Kap. 2). In einem weiteren Schritt werden die Regelungen des europäischen Rechts (*aquis communautaire*) näher untersucht. Sie tragen maßgeblich zur Harmonisierung der Regelwerke bei und stellen durch die Übernahme des *Aquis* in wesentlichen Bereichen die gemeinsame Rechtsordnung in den alten und neuen Mitgliedsstaaten dar (3). Und schließlich sind ausgewählte, nationale (deutsche und tschechische) Normen darzustellen. Denn erst auf nationaler Ebene lässt sich konkret erkennen, welche rechtlichen Möglichkeiten der grenzübergreifenden Zusammenarbeit von dem jeweiligen Mitgliedstaat gewollt sind.

2 Internationale Verträge

2.1 Nachbarschaftsabkommen (1992)

Der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik *über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit* (Nachbarschaftsabkommen) vom 27. Februar 1992, welcher bereits am 9. Juli 1992 von Deutschland ratifiziert wurde, setzt den Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der beiden Staaten nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“. Gemäß Art. 13 des Übereinkommens unterstützen und erleichtern die beiden Staaten (seinerzeit noch unter Beteiligung der Slowakei) die Zusammenarbeit auf Staatenebene sowie auch die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit zwischen Regionen und anderen Gebietskörperschaften, insbesondere im Grenzbereich. Zu diesem Zweck wurde eine Gemischte Kommission gebildet, an der insbesondere Vertreter der grenznahen regionalen und kommunalen Körperschaften sowie der nichtstaatlichen Organisationen beteiligt sind. Einzelheiten dieser Zusammenarbeit, insbesondere Zusammensetzung und Aufgabenstellung der Gemischten Kommission, werden in einer gesonderten Vereinbarung geregelt, die von internationalen Erfahrungen, insbesondere der Praxis des Europarats, ausgeht (Art. 13 Abs. 3).

Die Staaten sollen die partnerschaftliche Zusammenarbeit und die direkten Kontakte zwischen Städten und Gemeinden fördern. Ziel ist es, günstigste Rahmenbedingungen, insbesondere auf wirtschaftlichem, finanziellem, rechtlichem und organisatorischem Gebiet für natürliche und juristische Personen für unternehmerische und wirtschaftliche Tätigkeiten zu schaffen.

Ein besonderes Augenmerk wird gemäß Art. 17 auf den Umweltschutz gelegt (Jansen et al. 2000: 173 ff.). Gemäß Art. 17 Abs. 1 des Abkommens soll die vorausschauende Abwehr drohender Gefahren für die Umwelt und die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen sichergestellt werden. Letztere stellen unverzichtbare Voraussetzungen für eine gedeihliche wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung auch der Grenzräume dar. Aus diesem Grunde wird das Bemühen zum Ausdruck gebracht, dass die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes auf der Grundlage bestehender Übereinkünfte fortgesetzt und vertraglich weiter ausgebaut werden soll. Auch hier gilt eine besondere Aufmerksamkeit dem Umweltschutz in den Grenzregionen sowie dem grenzüberschreitenden Umweltschutz (Art. 17 Abs. 1). Strategische und im weitesten Sinne planerische Aspekte werden in Art. 17 Abs. 3 angesprochen. So sollen abgestimmte Strategien für eine internationale und regionale Umweltpolitik initiiert werden, die eine dauerhafte und umweltverträgliche Entwicklung in ganz Europa zum Ziel haben. Insbesondere ist gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen vereinbart (Art. 17 Abs. 4).

Konkrete Maßnahmenbereiche sind in Art. 18 niedergelegt. Dazu gehören Transportverbindungen im Luft-, Eisenbahn-, See-, Binnenschifffahrts- und Straßenverkehr sowie der Rohrleitungsverbindungen.

Schon in diesem Übereinkommen sind auf der Basis völkerrechtlicher Grundsätze guter Nachbarschaft die Einrichtung und der Ausbau von Grenzübergängen an der gemeinsamen Grenze für den Eisenbahn- und Straßenverkehr sowie für Fußgänger vorgesehen. Diese Übergänge sollen die Gesichtspunkte des Umweltschutzes und der örtlichen Verkehrsplanung berücksichtigen.

Schließlich wurde eine wichtige Norm speziell für die grenzüberschreitende Planung in den Vertrag aufgenommen. Gemäß Art. 19 wird konstatiert, dass „in einem zusam-

menwachsenden Europa die Abstimmung der Raumordnungspolitik, insbesondere zwischen unmittelbaren Nachbarstaaten, notwendig ist“. Das Abkommen bezieht daher explizit die Raumordnung mit ein. Die Staaten verpflichten sich konkret, bei der Raumordnung und der räumlichen Planung auf allen Ebenen, insbesondere in Fragen grenzüberschreitenden Charakters, zusammenzuarbeiten.

2.2 Umweltschutzabkommen (1996)

Geleitet vom Nachbarschaftsabkommen zwischen Deutschland und Tschechien wurde durch das Abkommen vom 24.10.1996 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik *über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes* die Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen örtlich zuständigen Behörden der Länder auf dem Gebiet des Umweltschutzes gestärkt. Im Vordergrund des Abkommens steht die nachhaltige Verbesserung des Zustandes der Umwelt insbesondere im grenznahen Bereich sowie die Verhütung von erheblichen grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen.

Gemäß Art. 1 Abs. 2 des Abkommens ist die nachhaltige Verbesserung des Zustandes der Umwelt zu erreichen durch

- die Verringerung schädlicher Einwirkungen auf die Umwelt (lit. a)
- die Gewährleistung einer umweltverträglichen Nutzung der natürlichen Ressourcen (lit. b)
- den Schutz, die Pflege und die Entwicklung einer standortgerechten Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten, ihrer Lebensgemeinschaften und ihrer Lebensräume (lit. c)

Speziell auf den Gebieten der Luftreinhaltung, des Gewässerschutzes, Bodenschutzes, Naturschutzes, der Landschaftspflege einschließlich des Waldschutzes (Art. 2 Abs. 1) ist eine Zusammenarbeit der beiden Staaten vorgesehen.

Dabei bedienen sich die beiden Staaten zahlreicher unterschiedlicher Formen der Kooperation. In Art. 2 Abs. 2 ist niedergelegt, dass dies geschehen soll durch

- Informations- und Erfahrungsaustausch in Fragen der Umweltrechtsetzung und der Umweltverwaltung (lit. a)
- die Erhebung und die Analyse von Daten über den Zustand der Umwelt und der auf sie einwirkenden Faktoren sowie der Austausch dieser Informationen (lit. b)
- Umweltbildung und -erziehung (lit. c)
- Technologieaustausch (d)
- Informationsaustausch über Rohstoffnutzung (e)
- Informationsaustausch über Abfallwirtschaft (f)
- Altlastenbeseitigung
- Umweltmanagement
- internationale Umweltpolitik

Gemäß Art. 3 arbeiten die Staaten insbesondere im Hinblick auf den Umweltschutz in Grenzregionen zusammen (Abs. 1). Dort geht es konkret um die Verringerung von Umweltbelastungen und die Erhaltung von Natur und Landschaft (Abs. 2). Gemäß Abs. 3 legen die Staaten besondere Gebiete fest, die einer besonderen Rücksichtnahme bedürfen. Für diese Gebiete werden spezielle Maßnahmen vereinbart. Für die Zusammenar-

beit in der Wasserwirtschaft existiert ein gesonderter Staatsvertrag. Gemäß Art. 2 Abs. 3 Umweltschutzabkommen gilt für diesen Bereich der Vertrag über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern, welcher ein Jahr zuvor (1995) verabschiedet worden ist (dazu unter 4).

Gefördert wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den örtlichen Organen und anderen Stellen der öffentlichen Verwaltung im Einklang mit innerstaatlichem Recht. Hiervon lässt sich somit ein Auftrag zur (auch finanziellen) Förderung der Zusammenarbeit zwischen dem Freistaat Sachsen und den zuständigen Stellen der Tschechischen Republik ableiten.

Die Staaten haben Maßnahmen zur Verhütung und Verringerung von erheblichen grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen zu ergreifen. Beispielsweise besagt das Abkommen, dass gemäß Art. 4 Abs. 2 eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für Tätigkeiten mit erheblichen grenzüberschreitenden Beeinträchtigungen durchzuführen ist. Hierbei werden explizit die möglichen Beeinträchtigungen auf dem Hoheitsgebiet des Nachbarn geprüft. Der Nachbar ist so bald wie möglich zu unterrichten, spätestens, sobald die eigene Öffentlichkeit informiert wird. Dabei sind die erforderlichen Angaben mitzuteilen und Konsultationen zu führen. Diese Vorschriften zur Umweltverträglichkeitsprüfung wurden mittlerweile weitgehend durch das Abkommen zur grenzüberschreitenden UVP (dazu unter 3) abgelöst (Art. 4 Abs. 3).

Für die Durchführung des Abkommens wurde eine gemeinsame Umweltkommission gebildet (Art. 7 Abs. 1). Schließlich enthält das Abkommen den Auftrag zur Kontaktaufnahme zwischen örtlichen Organen und anderen Stellen. Verantwortlich für die Durchführung des Vertrages sind das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie das tschechische Umweltministerium.

2.3 Espoo-Abkommen zur grenzüberschreitenden UVP (1991)

Das am 25.02.1991 im finnischen Espoo abgeschlossene Übereinkommen *über Umweltverträglichkeitsprüfungen im grenzüberschreitenden Rahmen* ist zwar erst am 3. August 2001 in Kraft getreten und wurde im Jahre 2002 von der Bundesregierung ratifiziert. In der praktischen Zusammenarbeit fand es allerdings seit seiner Unterzeichnung starke Beachtung. Wesentliche Inhalte wurden zudem in die UVP-Änderungsrichtlinie der EG aufgenommen und so in die europäische Rechtsordnung integriert. Ziel des Übereinkommens ist es, vor einer Zulassung von Projekten mit voraussichtlich erheblichen grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen und dabei die Behörden und die Öffentlichkeit anderer eventuell betroffener Vertragsstaaten zu beteiligen (Art. 2). (Die Verpflichtungen durch das Übereinkommen entsprechen dem System grenzüberschreitender Umweltverträglichkeitsprüfungen nach der EG-UVP-Richtlinie in der 1997 geänderten Fassung.) Bereits das deutsche UVP-Gesetz von 1990, welches zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung von 1985 erlassen wurde, enthält Vorschriften zur Durchführung grenzüberschreitender UVP-Verfahren. Mit der Ratifikation durch die Europäische Gemeinschaft ist zudem die UVP-Richtlinie der EU so geändert worden, dass auch die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt wurde. Auf Grund bestehender deutscher Gesetze und Verordnungen bedarf es daher keiner erneuten Gesetzesänderung, um die Anforderungen des Übereinkommens zu erfüllen.

2.4 Grenzgewässerabkommen (1995)

Gemäß dem oben erwähnten Vertrag *über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern* besteht zwischen Deutschland und Tschechien ein Staatsvertrag über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern. Nach Art. 3 des Vertrages arbeiten die Vertragsparteien an den Grenzgewässern insbesondere in folgenden Bereichen zusammen (Janssen et al. 2000: 194):

- Schutz vor Hochwasser und Eisgefahr
- Wasserentnahmen
- Einleiten von Wasser und Abwasser

Die Zusammenarbeit umfasst insbesondere auch die Aufgabe der Ausarbeitung von Warn- und Alarmplänen sowie von Maßnahmeplänen gegen Hochwasser, zu deren Erfüllung die nach diesem Vertrag zu bildende Grenzgewässerkommission (Art. 4) Grundsätze festlegt.

Gemäß Art. 11 haben die zuständigen Behörden und beauftragten Dienststellen ihre Warn- und Alarmpläne sowie Maßnahmepläne gegen Hochwasser aufeinander abzustimmen.

2.5 Vertrag über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe – IKSE (1990)

Wirksamer Gewässerschutz an einem grenzüberschreitenden Gewässer wie der Elbe setzt neben der nachbarschaftlichen eine intensive internationale Zusammenarbeit voraus. Vom Gesamteinzugsgebiet der Elbe befinden sich 65 % auf dem Gebiet Deutschlands und 34 % auf dem Gebiet der Tschechischen Republik (Siegel; Richter; Janssen 2004: 142). Geringe Teile liegen in Österreich und in Polen. Auf Grund dieser Situation wurde die Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE) vom 08.10.1990 geschlossen. Die Zusammenarbeit in diesem Gremium hat in den letzten Jahren zu einer wesentlichen Verbesserung der Wasserbeschaffenheit der Elbe beigetragen. Seit 1997 arbeitete eine Arbeitsgruppe an einer Strategie zum Hochwasserschutz. Dieser Hochwasseraktionsplan ist auf der 16. Tagung der IKSE am 21./22. Oktober 2003 in Erfurt bestätigt worden. Er wurde auf der Grundlage der Bestandsaufnahme des vorhandenen Hochwasserschutzniveaus im Einzugsgebiet der Elbe vom 31.01.2001 und der Auswertung der Erkenntnisse aus dem Hochwasser vom August 2002 im Rahmen der IKSE als Aktionsplan Hochwasserschutz Elbe erarbeitet und bietet die Handlungsgrundlage für einen transnationalen Hochwasserschutz.

2.6 Exkurs: Karlsruher Abkommen

In allen Grenzübereinstimmungen werden stets die Asymmetrien im Bereich der Administration und der Rechtsgrundlagen beklagt (Knippschild; Liebe 2004: 23). Ein Beispiel und vielleicht auch wegweisend für die Überwindung dieser Hemmnisse ist das sog. Karlsruher Übereinkommen *über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen* vom 23.01.1996 (in Kraft seit dem 1. September 1997). Die wichtigste Kernregelung dieses Abkommens ist Art. 3 Abs. 1. Danach können „*Gebietskörperschaften und örtliche öffentliche Stellen in den Zuständigkeitsbereichen, die sie aufgrund des jeweils anwendbaren innerstaatlichen Rechts gemeinsam haben, miteinander Kooperationsvereinbarungen schließen.*“ Das Übereinkommen gilt auch für grenzüberschreitende örtliche Zweckverbände.

Es handelt es sich bei diesem Abkommen um ein Regionalabkommen, d. h. sein Geltungsbereich ist auf einen bestimmten Raum begrenzt, im vorliegenden Falle auf das Oberrheingebiet und die deutsch-französisch-luxemburgische Grenzregion. Daher muss mangels entsprechender staats- und völkerrechtlicher Grundlage jede Region ein eigenes Abkommen für die kommunale Zusammenarbeit abschließen.

Dieser „Umweg“ über die Ebene der Staatsregierungen ist regelmäßig erforderlich, da es sich um auswärtige Angelegenheiten handelt, die gemäß Art. 32 GG in die Kompetenz des Bundes fallen. Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie auch selbst mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen (Art. 32 Abs. 3 GG). Diese bedürfen lediglich der Zustimmung der Bundesregierung. Kommunen ist es jedoch grundsätzlich verwehrt, eigene Staatsverträge mit ausländischen Nachbarkommunen zu schließen.

3 Gemeinschaftsrecht

3.1 Exkurs: Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)

Das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) ist zwar nicht mit Rechtsverbindlichkeit ausgestattet. Es handelt sich lediglich um ein politisches Konzept. Es soll hier gleichwohl Erwähnung finden, da es auf raumordnerischer Ebene die strategischen Vorstellungen der Europäischen Union zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zum Ausdruck bringt.

Die europäische Raumordnungspolitik basiert auf Art. 158 des EG-Vertrages (Titel 17: Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt), der nach dem Entwurf für einen Vertrag über eine Verfassung für Europa (EU-Verfassung-E) um den Aspekt des territorialen Zusammenhalts ergänzt werden soll. Sie erfolgt durch Zusammenarbeit der jeweiligen zuständigen Minister der Mitgliedstaaten und der EU-Kommission. Beteiligt werden an den Abstimmungen der Ausschuss der Regionen sowie andere Institutionen der Raumordnung in Europa.

Das EUREK enthält die grundlegenden politischen Ziele und Optionen für den Weg zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung in Europa. Das EUREK betont insbesondere die Notwendigkeit einer Kooperation in der Raumentwicklung über die bestehenden Grenzen der EU-Mitgliedstaaten hinaus.

Dabei geht es vor allem um das Erreichen von drei grundlegenden Zielen europäischer Politik:

- wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
- Erhaltung und Management der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes
- ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raums

Das EUREK dient gleichermaßen den Mitgliedstaaten, den Regionen und lokalen Gebietskörperschaften und der EU-Kommission im jeweils eigenen Zuständigkeitsbereich als politischer Handlungsrahmen.

Über diesen Bezugsrahmen hinaus bildet es die Fördergrundlage für strukturpolitische Maßnahmen wie INTERREG III B. Voraussetzung für förderfähige Anträge ist hiernach, dass die Projekte mit dem EUREK in Einklang stehen müssen. Durch die Anwendung im Rahmen der gemeinschaftlichen Strukturförderung wird das EUREK damit in gewisser Hinsicht verrechtlicht bzw. hat indirekte rechtliche Auswirkungen.

Ein Beispiel für grenzübergreifende und transnationale Raumentwicklungsstrategien ist die Entwicklung eines besseren Wasserressourcenmanagements. Die Raumplanung kann vor allem auf transnationaler Ebene einen wichtigen Beitrag für den Schutz der Menschen und die Verringerung des Risikos von Hochwasser leisten. Vorbeugender Hochwasserschutz kann mit Naturentwicklungs- bzw. Rehabilitationsmaßnahmen kombiniert werden. Hierfür hat INTERREG III B entsprechende Prioritäten zur Vorbeugung gegen Hochwasser festgelegt; erste Ansätze dazu enthielt bereits das INTERREG II C-Programm. Aktuelles Beispiel ist das Projekt ELLA „ELBE – LABE: Vorsorgender Hochwasserschutz durch transnationale Maßnahmen der Raumordnung“, das im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B gefördert wird. Kern des Projektes ist die Vereinbarung einer gemeinsamen Strategie der Raumordnung zum vorsorgenden Hochwasserschutz sowie die Entwicklung und langfristige Sicherung der transnationalen Zusammenarbeit zwischen den Raumordnungs- und Wasserbehörden im Elbeeinzugsgebiet und benachbarten Regionen (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2003). Die Initiative führte bereits zur Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung, in der die Projektpartner nationaler und regionaler Raumordnungs- und Fachbehörden übereinstimmend feststellen, dass

- durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der verantwortlichen Raumordnungsbehörden auf der Grundlage gesicherter fachlicher Erkenntnisse im gesamten Elbeeinzugsgebiet ein effektiverer Einsatz raumordnerischer Instrumente zum vorbeugenden Hochwasserschutz möglich ist,
- regional differenzierte, aber transnational aufeinander abgestimmte raumordnerische Konzepte für den Umgang mit Hochwassergefahren entwickelt werden müssen,
- ein Schwerpunkt der raumordnerischen Festlegungen in der Sicherung der Auen, Überschwemmungsbereiche und anderer hochwasserrelevanter Flächen insbesondere vor einer Inanspruchnahme durch Siedlungstätigkeit gesehen wird.

3.2 Plan-UP-Richtlinie (2001)

Die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (besser bekannt als Plan-UP- oder SUP-Richtlinie) hat aus folgendem Grund erhebliche Relevanz besonders für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Sie schreibt vor, dass die in der Gemeinschaft angewandten Systeme zur Umweltprüfung von Plänen und Programmen gewährleisten sollen, dass ausreichende grenzübergreifende Konsultationen stattfinden, wenn die Durchführung eines in einem Mitgliedstaat ausgearbeiteten Plans oder Programms voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen in einem anderen Mitgliedstaat haben wird (Bundestagsdrucksache 15/2250: 53). Die Informationen über Pläne und Programme, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in anderen Staaten haben, sollen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit innerhalb eines angemessenen Rechtsrahmens zwischen den Mitgliedstaaten und diesen anderen Staaten übermittelt werden. Im Erwägungsgrund 16 findet sich dazu niedergelegt: „Hat die Durchführung eines in einem Mitgliedstaat ausgearbeiteten Plans oder Programms voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt anderer Mitgliedstaaten, so soll dafür gesorgt werden, dass die betreffenden Mitgliedstaaten Konsultationen aufnehmen und dass die betroffenen Behörden und die Öffentlichkeit informiert werden und die Möglichkeit erhalten, Stellung zu nehmen.“ Im Erwägungsgrund 17 heißt es weiter: „Der Umweltbericht und die Stellungnahmen der betroffenen Behörden und der Öffentlichkeit sowie die Ergebnisse einer grenzüberschreitenden Konsultation

sollten bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms und vor dessen Annahme oder vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung finden.“

Zur Umsetzung dieser Vorgaben enthält die Richtlinie konkrete Vorschriften. Art. 2 enthält die Begriffsbestimmungen. Danach sind unter Plänen und Programmen solche zu verstehen, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet werden. Art. 3 Abs. 3 bestimmt, dass die Pläne und Programme, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen sowie geringfügige Änderungen der Pläne nur dann einer Umweltprüfung bedürfen, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Von dieser Möglichkeit der fakultativen Bestimmung sollten Deutschland und Tschechien Gebrauch machen und eine entsprechende Vereinbarung treffen. Die Pläne und Programme, die ausschließlich Zielen der Landesverteidigung oder des Katastrophenschutzes dienen, sind hingegen nicht erfasst, was bedauerlich ist.

Kernstück der Plan-UP-RL ist Art. 7 mit Vorschriften über grenzüberschreitende Konsultationen. Abs. 1 legt die konsultationsauslösenden Voraussetzungen fest:

Konsultationen sind dann einzuleiten, wenn:

- ein Mitgliedstaat der Auffassung ist, dass die Durchführung eines Plans oder Programms, der bzw. das für sein Hoheitsgebiet ausgearbeitet wird, voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Mitgliedstaats haben wird
- oder wenn ein Mitgliedstaat einen entsprechenden Antrag stellt, weil er voraussichtlich erheblich betroffen sein wird.

Bejahendenfalls übermittelt der Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet der Plan oder das Programm ausgearbeitet wird, vor der Annahme des Plans oder Programms oder vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren eine Kopie des Plan- oder Programmendrucks und des entsprechenden Umweltberichts an den anderen Mitgliedstaat.

Gemäß Art. 7 Abs. 2 Plan-UP-RL teilt der benachrichtigte Mitgliedstaat nach Prüfung des Plan- oder Programmendrucks und des Umweltberichts dem anderen Mitgliedstaat mit, ob er vor der Annahme des Plans oder Programms oder vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren Konsultationen wünscht; ist dies der Fall, so führen die betreffenden Mitgliedstaaten Konsultationen über die voraussichtlichen grenzüberschreitenden Auswirkungen, die die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat, sowie über die geplanten Maßnahmen, die der Verminderung oder Vermeidung solcher Auswirkungen dienen sollen. Finden solche Konsultationen statt, so verständigen sich die betreffenden Mitgliedstaaten auf Einzelheiten, um sicherzustellen, dass die Behörden nach Art. 6 Abs. 3 und die Öffentlichkeit nach Art. 6 Abs. 4 in dem Mitgliedstaat, der voraussichtlich erheblich betroffen sein wird, unterrichtet werden und Gelegenheit erhalten, innerhalb einer angemessenen Frist Stellung zu nehmen. Gemäß Art. 7 Abs. 3 ist vorab ein angemessener Zeitrahmen für die Dauer der Konsultationen zu vereinbaren.

In der Entscheidungsfindung nach Art. 8 der Plan-UP-RL werden die grenzüberschreitenden Konsultationen neben Umweltbericht und Stellungnahmen bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans oder Programms oder vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren dann berücksichtigt. Die Bekanntgabe der Entscheidung hat auch dem konsultierten Mitgliedstaat gegenüber zu erfolgen (Art. 9 Plan-UP-RL). Dabei ist darzustellen, wie die Ergebnisse von nach Art. 7 Plan-UP-RL geführten Konsultationen gemäß Art. 8 Plan-UP-RL berücksichtigt wurden (Näckel 2003: 235; Ginsky 2002: 51).

In Anhang II der Richtlinie sind die Kriterien für die Bestimmung der voraussichtlichen Erheblichkeit von Umweltauswirkungen im Sinne des Art. 3 Abs. 5 aufgeführt. Gemäß Ziffer 2 dritter Anstrich gehören dazu die Merkmale der Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete, insbesondere in Bezug auf den grenzüberschreitenden Charakter der Auswirkungen.

3.3 UVP-Richtlinie

Die oben angesprochene Richtlinie 85/337/EWG vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. vom 05.07.1985 L 175: 40 ff.) in Verbindung mit der Änderungs-Richtlinie von 1997 enthält ebenfalls Regelungen zur grenzüberschreitenden Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit, wenn ein Projekt erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Mitgliedstaates haben könnte oder ein betroffener Staat am UVP-Verfahren beteiligt werden möchte. Die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung wird auch als Kernbestandteil bezeichnet (Schink 2003: 651).

Die Anforderungen sind im Wesentlichen in Art. 7 UVP-RL wie folgt niedergelegt:

- Der betroffene Mitgliedstaat soll eine Beschreibung des Projekts zusammen mit allen verfügbaren Angaben über dessen mögliche grenzüberschreitende Auswirkungen und mit Angaben über die Art der möglichen Entscheidung erhalten.
- Der betreibende Mitgliedstaat übermittelt relevante Angaben zu dem UVP-Verfahren einschließlich des Genehmigungsantrags.
- Behörden und der betroffenen Öffentlichkeit des Nachbarstaates wird Gelegenheit gegeben, vor der Genehmigung Stellung zu nehmen.

Auf das nähere Verfahren soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Es entspricht vom Grundsatz her in seinen wesentlichen Schritten dem der Plan-UP-Richtlinie (s. o.), bezogen auf konkrete Projekte.

3.4 IVU-Richtlinie

Die Richtlinie 96/61/EG vom 24.09.1996 *über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung* ergänzt die Vorgaben der UVP-RL hinsichtlich der Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen durch Industrieanlagen. Sie regelt im Gegensatz zur UVP-RL nicht die Genehmigung, sondern den Betrieb einer Anlage (Dietrich; Au; Dreher 2003: 112). Geregelt ist die Beteiligung betroffener Mitgliedstaaten, sofern grenzüberschreitende Umweltauswirkungen erwartet werden. Auch hier gelten im Wesentlichen die gleichen Beteiligungsgrundsätze wie bei der Plan-UP-Richtlinie.

3.5 Wasserrahmenrichtlinie

Die Wasserrahmenrichtlinie der EG (WRRL) enthält eine ganze Reihe von Regelungen grenzüberschreitender Natur. Die wichtigsten betreffen die Bewirtschaftungsplanung von Flusseinzugsgebieten (a), die Schaffung einer zentralen Behörde (b) und das Erfordernis einer international abgestimmten Strategie (c), auf welche im Folgenden eingegangen werden soll.

3.5.1 International abgestimmte Bewirtschaftungspläne

Gemäß der WRRL ist anzustreben, international abgestimmte Bewirtschaftungspläne für die gesamte Flussgebietseinheit zu erstellen, wenn die internationale Flussgebiets-

einheit vollständig im Gemeinschaftsgebiet liegt. Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten an der Elbe/Labe dafür zu sorgen haben, eine Koordinierung im Hinblick auf die Erstellung eines einzigen internationalen Bewirtschaftungsplans für das Elbeeinzugsgebiet herzustellen (Art. 13 Abs. 2 WRRL).

3.5.2 Geeignete zuständige Behörde

Die Regelung des Art. 3 Abs. 2 WRRL verlangt von den Mitgliedstaaten, zum Zweck der flussgebietsbezogenen Bewirtschaftung für geeignete Verwaltungsvereinbarungen einschließlich der „geeigneten zuständigen Behörde“ zu sorgen. Da es den Mitgliedstaaten nach Gemeinschaftsrecht freistehen muss, die Aufgabe der Bewirtschaftungsplanung der Flussgebietseinheiten von einer zentralen Behörde oder einer koordinierten Verwaltungsstruktur zu erreichen, wird die Bestimmung des Art. 3 WRRL dahin verstanden, dass Flussgebietseinheiten nur eine „territoriale“, aber keine „rechtlich“ in bestimmter Weise organisierte Einheit darstellen (Caspar 2001: 531). Insoweit soll bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie nicht in vorhandene nationale Zuständigkeiten und vorgegebene föderale Verwaltungsstrukturen eingegriffen werden. Die Richtlinie überlässt den innerstaatlichen Stellen die Wahl und Form der Mittel i. S. d. Art. 249 Abs. 3 EG. Somit liegen die administrative Organisation und die rechtliche Ausgestaltung weiterhin in den Händen der Mitgliedstaaten (Janssen 2003: 135).

3.5.3 Erfordernis einer transnational abgestimmten Strategie

Grundlage für die Erarbeitung des gemäß Art. 13 Abs. 2 WRRL geforderten internationalen Bewirtschaftungsplans ist eine transnationale Übereinkunft über zukünftige planerische Maßnahmen hinsichtlich des Gewässerschutzes im Elbegebiet. Dazu müssen entsprechende Gremien installiert werden, in denen auch der Hochwasserschutz (sowohl aus wasserwirtschaftlicher als auch raumplanerischer Sicht) vertreten sein sollte (Janssen 2003: 135). Das oben erwähnte transnationale Raumordnungsprojekt „ELLA“ im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B soll zu einer entsprechenden Strategie für den vorbeugenden Hochwasserschutz im Elberaum beitragen, die in die Gesamtstrategie einfließen kann.

Mit der Wasserrahmenrichtlinie sind völkerrechtliche Übereinkommen allerdings nicht gänzlich obsolet geworden. Für die zwischenstaatlichen Vereinbarungen hinsichtlich der Zuständigkeit von Behörden usw. bieten bi- oder multilaterale Staatsverträge nach wie vor die einzige Form der verbindlichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Beredtes Beispiel dafür ist das Internationale Maasübereinkommen vom 3. Dezember 2002 zur Verwirklichung einer nachhaltigen und integrierten Wasserbewirtschaftung für die internationale Flussgebietseinheit der Maas. Vertragspartner sind die am Einzugsgebiet der Maas beteiligten Nationen Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande und Belgien sowie die belgischen Regionen Brüssel, Flandern, Wallonien.

4 Nationales Recht

4.1 Bundesrepublik Deutschland

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus gesamtplanerischer Sicht hat bundesrechtlich seinen Niederschlag in § 16 ROG gefunden. Danach sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, mit den betroffenen Nachbarstaaten nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit abzustimmen. Das Sächsische Landesplanungsgesetz hat diese Rahmenregelung in § 20 Satz 2 SächsLPlG wortgetreu übernommen. Darüber hinaus

sind im Raumordnungsverfahren nach § 15 Abs. 6 Nr. 4 SächsLPlG die benachbarten Länder und ausländischen Staaten nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit zu beteiligen, soweit sie in ihrem Aufgabenbereich berührt sein können. Des Weiteren ist eine Beteiligung gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 5 SächsLPlG im Rahmen der Aufstellung von Raumordnungsplänen, und zwar bei der Ausarbeitung des Planentwurfes, vorgesehen.

Gemäß Ziff. 3.2 des Landesentwicklungsplans Sachsens (LEP 2003) soll die transnationale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit fünf Zielaussagen umgesetzt werden. Bemerkenswert ist das Ziel „Z 3.2.4“, wonach langfristig nach dem Beitritt Polens und Tschechiens in die Europäische Union durch die Träger der Regionalplanung im Freistaat mit den vergleichbaren Trägern der Raumplanung in Polen und Tschechien aus den vorliegenden Regionalplanungen gemeinsame grenzüberschreitende regionale Raumordnungspläne entwickelt werden sollen. Mit der Bildung entsprechender Strukturen in Polen (16 Wojewodschaften) und der Tschechischen Republik (14 Bezirke) stünden vergleichbare Verwaltungseinheiten gegenüber, die ein Zusammenarbeiten zulassen. Gleichwohl bedürfe es weiterer Anstrengungen, die rechtlichen Voraussetzungen auf nationaler Ebene zu schaffen bzw. diese zu verbessern. Im LEP wird wiederholt auf eine Reihe rechtlicher Defizite hingewiesen: Diese beziehen sich z. B. auf Planungen und Maßnahmen in Wirtschaft, Verkehr und Umwelt (Z 3.3.5) oder Regionale Entwicklungsprogramme (Z 3.3.6).

Die Zusammenarbeit in den grenznahen Gebieten zwischen deutschen Gemeinden und entsprechenden Körperschaften der Republik Polens und der Tschechischen Republik ist allerdings in Grundsätzen „hängen geblieben“ (G 3.3.3). Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit soll hiernach „zur Verwirklichung einer grenzüberschreitenden nachhaltigen Raum- und Wirtschaftsentwicklung beitragen“. Positiv hervorzuheben ist, dass künftig der Hochwasserschutz grenzüberschreitend und dies vorrangig durch vorbeugende Maßnahmen gewährleistet werden soll (G 4.3.4).

Da die Regionalen Planungsstellen keine Legitimation besitzen, eigenständige Außenbeziehungen mit der tschechischen Seite zu pflegen, überrascht es nicht, dass die raumplanerischen Bezüge zu den Nachbarstaaten überwiegend indirekter Natur sind. Man behilft sich hier (wie im Falle des Regionalen Planungsverbandes Chemnitz-Erzgebirge geschehen) damit, dass die Euroregion (hier Euroregion Erzgebirge), die beratendes Mitglied im Planungsverband ist, als Vermittler zu den tschechischen Nachbarbezirken fungiert. Der Regionalplan Chemnitz-Erzgebirge, um bei dem Beispiel zu bleiben, weist ca. 20 Plansätze mit Bezügen zur bestehenden Nachbarschaft mit der Tschechischen Republik auf. Dabei handelt es sich jedoch überwiegend um Planaussagen mit Grundsatzcharakter. Die Beteiligung der tschechischen Seite erfolgte indirekt über die Sächsische Staatskanzlei. Planungsrechtlichen Zielcharakter haben insbesondere die im Regionalplan enthaltenen grenzüberschreitenden Achsen, was sowohl die räumliche Ausformung der überregional bedeutsamen als auch die Ausweisung solcher von nur regionaler Bedeutung betrifft. Im Übrigen wurden im Regionalplan vor allem Ansatzpunkte für eine grenzüberschreitende Kooperation aufgezeigt und durch verschiedene Vorschläge und Anregungen untersetzt, die vom Ausbau kommunaler Nachbarschaftsbeziehungen im grenznahen Betrieb bis hin zum grenzüberschreitenden Tourismus und Naturschutz reichen.

Gemäß § 3 Abs. 1 SächsLPlG und § 5 Abs. 4 SächsNatSchG ist der Landesentwicklungsplan gleichzeitig Landschaftsprogramm im Sinne von § 15 BNatSchG, so dass für die umweltbezogene naturschutzfachliche Planung keine Besonderheiten gelten.

4.2 Tschechische Republik

Im tschechischen Planungsrecht (Gesetz no. 50/1976 Coll. über die Stadt- und Landesplanung und Bauvorschriften, zuletzt geändert mit Gesetz no. 422/2002, 01.05.2004) sind keine Normen zur grenzüberschreitenden Planung enthalten. Es sind weder eine ausdrückliche Erwähnung einer grenzüberschreitenden Planung noch Vorschriften über die Teilnahme von Behörden eines Nachbarstaates zu finden. Lediglich § 22 des Gesetzes no. 50/1976 enthält die Möglichkeit für Nicht-Teilnehmer des Planungsverfahrens, ihre Einsprüche zum Planentwurf zu äußern. Dort heißt es: „In der Frist von 15 Tagen ab dem letzten Tag der Planveröffentlichung kann jedermann seine Einsprüche äußern.“

Im Zuge der Implementierung der Plan-UP-RL in Tschechien wurden allerdings einige Verbesserungen eingeführt. Gemäß § 11 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Prüfung der Umweltauswirkungen (Gesetz Nr. 100/2001 Coll.) sind Planungen („Konzeptionen“), die Auswirkungen auf Gebiete außerhalb des tschechischen Staatsgebietes haben, einer Umweltprüfung unter Beteiligung des „berührten Staates“ zu unterziehen. Die zuständige Behörde hat im Falle einer zwischenstaatlichen Prüfung das tschechische Außenministerium einzubeziehen. Gemäß § 11 Abs. 3 ist das zuständige Organ des Bezirks (kraj) verpflichtet, die Prüfung an das Umweltministerium weiterzuleiten, falls es feststellt, dass es sich um ein prüfpflichtiges Vorhaben handelt. § 14 a des Gesetzes enthält spezielle Regelungen zur grenzüberschreitenden SUP. Stellt das Ministerium gemäß § 14a Abs. 1 fest, dass es sich um eine Konzeption gemäß § 11 Abs. 1. lit. a handelt oder der berührte Staat ersucht um die Prüfung nach dem § 11 Abs. 1 b, schickt es den Konzeptionsentwurf binnen 10 Tagen nach Erhalt dem berührten Staat zur Stellungnahme zu. Gleichzeitig bietet das Ministerium dem berührten Staat eine Konsultation an, insbes. wenn der Konzeptionsentwurf verschiedene Varianten enthält. Macht der berührte Staat von seinem Recht zur Teilnahme an der zwischenstaatlichen Prüfung Gebrauch, erbittet das Ministerium von diesem Angaben über den Umweltzustand des betroffenen Gebietes (§ 14a Abs. 2). Äußert der berührte Staat sein Interesse an einer Konsultation, nimmt daran neben dem Plangeber auch das tschechische Umweltministerium teil. Die Information über die Konsultation wird vom Ministerium nach § 16 öffentlich bekannt gegeben. Das Ministerium arbeitet die Stellungnahme des berührten Staats in den Entwurf der Konzeption ein bzw. weist sie unter Nennung der Gründe ganz oder teilweise zurück. Danach erfolgt die Entscheidung über die Planung. Das Entscheidungsorgan übersendet dem Ministerium ein Exemplar der Konzeption; die gebilligte Konzeption wird vom Umweltministerium dem berührten Staat übersandt.

5 Schlussfolgerungen

5.1 Internationale Ebene

Obwohl der *aquis communautaire* im europäischen Recht bereits einen relativ hohen Harmonisierungsstand in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bewirkt hat, wird man auch künftig in der grenzüberschreitenden umweltbezogenen Planung nicht ohne internationale Staatsverträge auskommen, wie das jüngste Beispiel aus dem Sektor der grenzüberschreitenden Wasserwirtschaft zeigt (Internationales Maas-Übereinkommen, s. o.).

5.2 Europäische Ebene

Es gibt bislang keine Rechtsgrundlage, geschweige denn Organisation oder Behörde mit einer umfassenden Kompetenz auf dem Gebiet der „Europäischen Raumentwicklungspolitik“, welche die grenzübergreifende räumliche Planung gewährleisten könnte. Mög-

licherweise bringt die EU-Verfassung eine Verbesserung durch die Aufnahme der „territorialen“ Dimension der Kohäsion. Überlegungen der EU-Kommission (Europäische Kommission 2004), ein neues Rechtsinstrument in Form einer europäischen Kooperationsstruktur („Grenzüberschreitende Regionalbehörde“) zu schaffen, das den Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunalbehörden ermöglichen würde, sowohl im Rahmen von Gemeinschaftsprogrammen als auch außerhalb die üblichen administrativen und Rechtsprobleme bei der Verwaltung von grenzübergreifenden Programmen und Vorhaben zusammenzuarbeiten, stützen diesen Ansatz. Der neuen Rechtsstruktur könnte in Teilbereichen die Kompetenz zur Durchführung von Kooperationsmaßnahmen im Namen der einzelstaatlichen Behörden übertragen werden. In Betracht kommen dabei auch planerische Aufgaben.

Doch verbessern bereits heute weit reichende europäische Richtlinien, insbesondere im Bereich der EG-Umweltpolitik (Plan-UP-RL, WRRL usw.), die Chancen der Zusammenarbeit im Bereich der umweltbezogenen Planung. Es hängt nun von der Ernsthaftigkeit, mit der die Richtlinien umgesetzt werden, ab, inwieweit diese Chancen genutzt werden.

5.3 Nationale Ebene

Die einzelnen Mitgliedstaaten der EU sollten ihrer Verpflichtung zur Umsetzung aller verbindlichen europäischen Rechtsakte uneingeschränkt nachkommen. Nur so lässt sich die für eine intensive grenzüberschreitende Zusammenarbeit erforderliche Harmonisierung des Rechtsrahmens erreichen. Flankierend sollten sie die rechtlichen Anforderungen an die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Grenzübereichen den Gegebenheiten anpassen und den Kommunen mehr rechtlichen Handlungsspielraum geben.

Literatur

- Caspar, J. (2001): Die EU-Wasserrahmenrichtlinie: Neue Herausforderungen an einen europäischen Gewässerschutz. DÖV 2001, S. 529-538.
- Dietrich, B.; Au, Ch.; Dreher, J. (2003): Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 2003.
- Europäische Kommission (2004): Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt – Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion, Brüssel 2004.
- Ginsky, H. (2002): Die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. In: Umwelt- und Planungsrecht 2002, S. 47-53.
- Janssen, G. et al (2000): Regelungen zum Hochwasserschutz an der Oder. In: Kramer; Brauweiler (Hrsg.): Internationales Umweltrecht II: Gewässerschutz-, Wasser- und Abwasserrecht in Deutschland, Polen und Tschechien. Wiesbaden.
- Janssen, G. (2003): Der Geltungsbereich der Wasserrahmenrichtlinie für den grenzüberschreitenden Hochwasserschutz, UVP-Report 2003, S. 133-136.
- Knippschild, R.; Liebe, J. (2004): Umweltorientiertes Regionalmanagement in Grenzübereichen, IÖR-Schriften Band 44, Dresden 2004.
- Müller, B.; Kučera, K.; Jeřábek, M.; Přikryl, J. (2000): Grenzraum als Vermittlungsraum: Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit am Beispiel von Sachsen und Böhmen. Berlin.
- Näckel, A. (2003): Umweltprüfung für Pläne und Programme, Rostocker Schriften zum Seerecht und Umweltrecht, Baden-Baden 2003.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (2004): Pressemitteilung vom 24.04.2003.

- Schink, A. (2003): Umweltverträglichkeitsprüfung – Verträglichkeitsprüfung – naturschutzrechtliche Eingriffsregelung – Umweltprüfung. In: Natur und Recht 2003, S. 647-654.
- Siegel, B.; Richter, G.; Janssen, G. (2004): Vorbeugender Hochwasserschutz im Einzugsgebiet der Oberen Elbe – eine zentrale Aufgabe der Raumordnung. Teil 1: Raumordnerischer Aufgabenkomplex und Konzepte; Teil 2: Rechtliche Grundlagen des vorbeugenden Hochwasserschutzes in der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik. Fraunhofer IRB Verlag, Stuttgart 2004.

Rechtsquellen

- Abkommen vom 24.10.1996 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes (BGBl. II 1998 S. 2587).
- Gesetz zu dem Übereinkommen vom 25.02.1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen sowie zu der auf der zweiten Konferenz der Parteien in Sofia am 27.02.2001 beschlossenen Änderung des Übereinkommens (Espoo-Vertragsgesetz) vom 07.06.2002 (BGBl. II S. 1406).
- Internationales Maasübereinkommen vom 02.12.2002 (von der Bundesrepublik Deutschland noch nicht ratifiziert).
- Regionalplan Chemnitz-Erzgebirge, in der Fassung gemäß Genehmigungsbescheid vom 30.07.2001, in Kraft getreten am 12.09.2002.
- Richtlinie 96/61/EG vom 24.09.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. v. 10.10.1996 L 257 S. 26).
- Richtlinie 97/11/EG vom 03.03.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. v. 14.0.1997 L 73 S. 5 ff.).
- Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Abl. L 327, vom 22.12.2000, S. 1)
- Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.
- Übereinkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der Französischen Republik, der Regierung des Großherzogtums Luxemburg und dem schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen vom 23. Januar 1996 (BGBl. II 1997 S. 1159).
- Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über den Landesentwicklungsplan Sachsen (LEP 2003) vom 16.12.2003 (SächsGVBl. 2003, S. 915).
- Vertrag vom 27.02.1992 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit mit dem dazugehörigen Briefwechsel zwischen dem Bundesminister des Auswärtigen der Bundesrepublik Deutschland und dem Stellvertreter des Vorsitzenden der Regierung der CSFR und Minister für Auswärtige Angelegenheiten (BGBl. II S. 462).
- Vertrag vom 12.12.1995 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern (BGBl. II 1997, S. 924 f.).

Thomas Fabian, Wolfgang Stoll, Brigitte Kubica

Grenzüberschreitende Planungsverfahren zwischen Deutschland und Polen

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Die gegenwärtige Situation
 - 2.1 Strategische Planung und Projektplanung
 - 2.2 Fehlende überregionale und regionale Verbindungen
 - 2.3 Planungsgrundlagen im deutsch-polnischen Grenzraum
- 3 Grenzüberschreitende Planungsverfahren
 - 3.1 Die Planung der neuen deutsch-polnischen Straßenverbindung
 - 3.2 Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Planung
 - 3.3 Offene Fragen
- 4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen
 - 4.1 Schlussfolgerungen
 - 4.2 Empfehlungen

Literatur

1 Einführung

Leistungsfähige Infrastrukturen im Verkehr bilden unbestritten eine wesentliche Voraussetzung für den Austausch von Waren, Gütern und Dienstleistungen und die ungehinderte Bewegung und Mobilität von Personen. Die Planung und Bereitstellung dieser Infrastrukturen ist ein langwieriger, komplexer und – sowohl inhaltlich als auch formal – konfliktgeladener und kontroverser Prozess. Bereits in einem rein nationalen Kontext erfordert die Planung und Realisierung von Verkehrsinfrastrukturen ein hohes Maß an Koordination und Abstimmung zwischen einer Vielzahl von Institutionen und Akteuren. Nicht selten dauern großräumige Planungsverfahren mehrere Jahre, wenn nicht gar Jahrzehnte. Die Planung in Grenzregionen und über nationale Grenzen hinweg stellt sich als eine ungleich größere Herausforderung dar. In Grenzregionen stehen die Akteure der Planungsverfahren vor dem Problem gemeinsamer – oder zumindest häufig ähnlicher – Interessen, zugleich aber fehlen gemeinsame Strukturen und Zuständigkeiten, die auch gemeinsame Entscheidungen ermöglichen. Ein unilaterales Vorgehen der Akteure auf jeweils nur einer Seite der Grenze ist offensichtlich nicht geeignet, grenzüberschreitende Lösungen zu befördern.

Fehlende gemeinsame, grenzüberschreitende Entscheidungsstrukturen scheinen solange weitgehend unproblematisch, wie tatsächlich gemeinsame Interessen das Handeln der Akteure bestimmen. Im Regelfall unterschiedlicher Ziele und divergierender Interessen treten jedoch Konflikte auf, die – da Entscheidungen in diesem grenzüberschreitenden Kontext nur konsensual, nicht aber in einem hierarchisch strukturierten Prozess herbeigeführt werden können – Verhandlungen erfordern. Damit wird der traditionell eher als technisch-administrativ verstandene Prozess der Planungs- und Genehmigungsverfahren, in dem schrittweise, aber dennoch hierarchisch-autoritär, Entscheidungen herbeigeführt werden, zu einem politischen und auf Verhandlungslösungen basierenden Verfahren.

Auch nach der erfolgreich vollzogenen Erweiterung der Europäischen Union und der nunmehr langjährigen gleichberechtigten und gemeinsamen Partnerschaft stehen sowohl deutsche als auch polnische Planungsakteure vor den historisch sehr unterschiedlich gewachsenen Identitäten, den sozialen, wirtschaftlichen und räumlich-strukturellen Entwicklungsständen im gemeinsamen Grenzraum. Nach wie vor treffen an der gemeinsamen Grenze voneinander abweichende Verwaltungsstrukturen, aber vor allem unterschiedliche Planungskonzeptionen und Planungs- und Genehmigungsverfahren aufeinander.

Der nachfolgende Beitrag beschäftigt sich mit den Erfahrungen grenzüberschreitender Infrastrukturplanung, die im deutsch-polnischen Grenzraum gemacht worden sind. Dabei soll einerseits das aktuelle Vorhaben der Planung einer neuen deutsch-polnischen Straßenverbindung im Raum Frankfurt (Oder)/Slubice – Eisenhüttenstadt/Klopot im Vordergrund stehen. Andererseits sollen auf der Basis der Analyse des bisherigen Planungsablaufes für dieses Projekt Schlussfolgerungen gezogen werden, die Empfehlungen für andere grenzüberschreitende Vorhaben, vor allem aber für organisatorische und prozedurale Fragen bei der grenzüberschreitenden Planung ermöglichen.

2 Die gegenwärtige Situation

2.1 Strategische Planung und Projektplanung

Bei der Planung grenzüberschreitender Infrastrukturen müssen grundsätzlich mehrere Ebenen unterschieden werden, die jeweils eine weit reichende Verständigung und Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren aus den betroffenen Staaten erfordern:

- die Ebene der Strategischen oder Programmplanung, auf der eine Verständigung über Art, Zahl, Umfang und Prioritäten der grenzüberschreitenden Infrastrukturprojekte zu erzielen ist.
- die Ebene der Projektplanung, die das behördliche Verfahren von der Vorbereitung bis zur (bau-)technischen Realisierung und Genehmigung der grenzüberschreitenden Infrastrukturen anspricht. Diese erfordert eine detaillierte Abstimmung der Planungs- und Genehmigungsverfahren zwischen den beteiligten Staaten.

Im Hinblick auf die strategische Verkehrswegeplanung sind für den deutsch-polnischen Grenzraum vor allem die europäischen Infrastrukturplanungen im Rahmen des Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN), des Transport Infrastructure Needs Assessment (TINA) sowie der Pan-Europäischen Verkehrskorridore zu nennen. Der neue Bundesverkehrswegeplan 2003 in Deutschland sowie der polnische Nationale Plan zum Ausbau der Verkehrswege sind auf nationaler Ebene wichtige Bausteine einer abgestimmten Infrastrukturentwicklung.

Die Ergebnisse der strategischen Abstimmung auf gemeinsame Vorhaben finden häufig Ausdruck in zwischenstaatlichen Vereinbarungen zwischen Regierungsvertretern der beteiligten Staaten. Für die deutsch-polnische Grenzregion ist insbesondere die Anlage 2 zum Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über Grenzübergänge und Arten des grenzüberschreitenden Verkehrs vom 6. November 1992 (im Folgenden: Anlage 2 Grenzübergangsabkommen) zu nennen. Sie bildet den formalen Handlungsrahmen für die Planungsakteure der beiden Staaten, insbesondere in Polen wird ihr daher ein außerordentliches Gewicht beigemessen.

Diese Ebene schließt jedoch i. d. R. „nur“ mit der politischen Entscheidung darüber ab, ob ein nach Netzverknüpfung, Ausbautyp und Investitionskosten beschriebenes Projekt weiter zu verfolgen ist und nicht, wie ein Projekt realisiert werden soll. Sie ersetzt nicht Entscheidungen auf den nachfolgenden Planungsstufen. Für die Ebene der Projektplanung gelten die gesetzlichen Regelungen entsprechend Bundes- und Landesrecht.

Die Handlungsempfehlungen des Ausschusses für grenznahe Zusammenarbeit der deutsch-polnischen Regierungskommission empfehlen den deutsch-polnischen Planungsakteuren entsprechend, grenzüberschreitende Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen zukünftig bereits im Planungsstadium aufeinander abzustimmen und nicht erst bei der Projektumsetzung. Damit soll eine frühzeitige Kompatibilität der Infrastrukturentwicklung im gemeinsamen deutsch-polnischen Grenzraum sichergestellt werden.

2.2 Fehlende überregionale und regionale Verbindungen

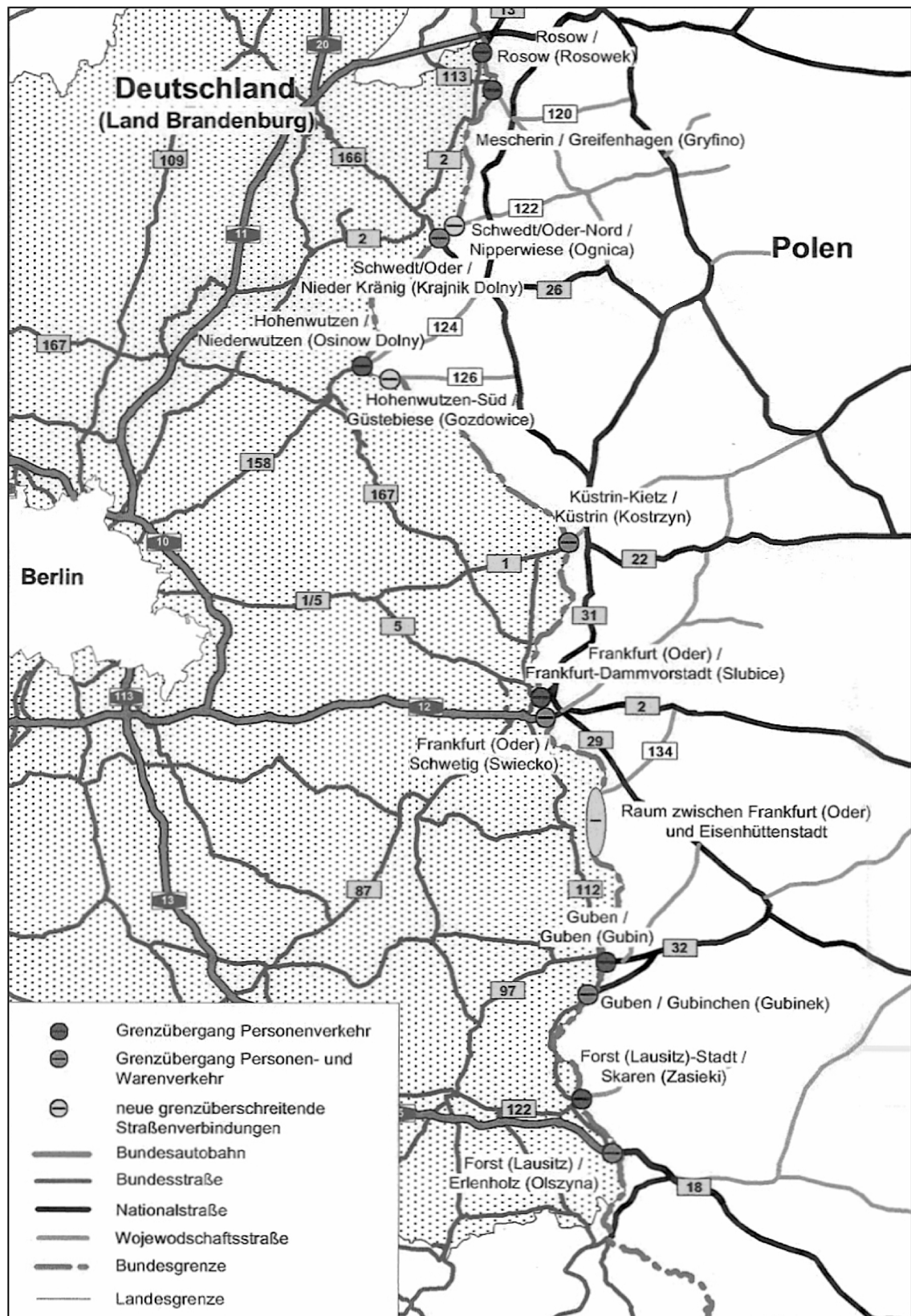
Die Zerstörungen des II. Weltkriegs und die darauf folgenden Jahrzehnte haben von den ursprünglich rund zwei Dutzend Brücken über die Oder zwischen dem heutigen Land Brandenburg und der Wojewodschaft Lubuskie nur neun noch heute bzw. heute wieder bestehende Verbindungen erhalten. Die geringe Zahl und Lage dieser Oderquerungen stehen der Integration des gemeinsamen Grenzraums im Wege. Auch nach dem EU-Beitritt Polens im Mai 2004 verursachen sie vor allem lange Umwege und behindern die Regionalentwicklung der gemeinsamen Oderregion.

Während der Aufbau der großräumigen Verkehrsverbindungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen in Umsetzung der Anlage 2 Grenzübergangsabkommen in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte erlebt hat, fehlt es nach wie vor an Verbindungen zwischen den überregionalen und regionalen Netzen der Bundesländer und Wojewodschaften. Die beobachtete Intensivierung der Austauschbeziehungen über die deutsch-polnische Grenze hinweg lassen mittel- bis langfristig den Bedarf nach weiteren, vor allem regionalen Verbindungen über Oder und Neiße erwarten (siehe Abb. 1).

Im parlamentarisch beschlossenen Bundesverkehrswegeplan 2003 sind für das Land Brandenburg zur Verbesserung der Anbindung des Raumes beider Seiten der Grenze sowie deren Anbindung an das übergeordnete Verkehrsnetz in Deutschland und Polen drei weitere grenzüberschreitende Straßenverbindungen geplant, davon eine im Raum zwischen Frankfurt (Oder) und Eisenhüttenstadt.¹ Diese geplante Straßenverbindung soll der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung regionaler Zentren dienen.

¹ Neben der hier diskutierten Straßenverbindung im Raum zwischen Frankfurt (Oder) – Eisenhüttenstadt werden die Räume nördlich von Schwedt/Oder und südlich von Hohenwutzen für mögliche weitere grenzüberschreitende Verbindungen diskutiert.

Abb. 1: Grenzübergänge im deutsch-polnischen Grenzraum



Quelle: Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenwesen, Dezernat 35, Kartengrundlage: ATKIS, DLM 1000 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie

Auch der Raumbewirtschaftungsplan der Wojewodschaft Lebuser Land sieht eine neue Straßenverbindung im Raum Frankfurt (Oder) – Urad – Eisenhüttenstadt als Aufgabe der Ebene der Selbstverwaltung, d.h. der Wojewodschaft und damit im weitesten Sinne als regionale Aufgabe, an.

Nach beiderseitigem Verständnis ist die grundlegende Herausforderung der Planung grenzüberschreitender Infrastrukturen dabei im Aufeinandertreffen der unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen und Rechtsräume, voneinander abweichender Zielvorstellungen, Prioritäten und Defizite sowie dem generellen Fehlen gemeinsamer Planungsstrukturen und -verfahren zu sehen.

2.3 Planungsgrundlagen im deutsch-polnischen Grenzraum

Die Vorbereitung, Planung und Realisierung von Verkehrsinfrastrukturen erfordert eine Reihe von z.T. langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahren und die Beteiligung einer Vielzahl von Institutionen und Akteuren.

Planungsgrundlagen sind insbesondere

- die raumordnerischen Leitbilder für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze
- der Bundesverkehrswegeplan 2003 und der polnische Nationale Plan zum Ausbau der Verkehrswege
- die Landesentwicklungspläne des Landes Brandenburg und die Raumbewirtschaftungspläne der benachbarten Wojewodschaften

Die grenzübergreifende Abstimmung der strategischen Planungsdokumente wie zum Beispiel der brandenburgischen Landesentwicklungspläne oder der Raumbewirtschaftungspläne der benachbarten polnischen Wojewodschaften ist zu einer mehrjährig praktizierten Selbstverständlichkeit geworden. Dennoch ergeben sich aus dieser erfreulichen Normalität grenzüberschreitender Planung kaum formale Konsequenzen.

Für die Fachplanung sind die entsprechenden fachgesetzlichen Regelungen des europäischen, deutschen und polnischen Rechts zu berücksichtigen. So erfordern europäische Bestimmungen, wie zum Beispiel die Espoo-Konvention oder die Richtlinie 92/43/EWG zur FFH/SPA-Verträglichkeitsprüfung, die Durchführung grenzüberschreitender Prüfverfahren zur Umweltverträglichkeit/NATURA-2000-Verträglichkeit der geplanten Vorhaben. Nationale Regelungen, wie das UVP-Gesetz oder das ROG-Gesetz in Deutschland bzw. das im vergangenen Jahr verabschiedete Raumbewirtschaftungsgesetz in Polen sehen ebenfalls die grenzüberschreitende Benachrichtigung und Beteiligung der Institutionen des jeweiligen Nachbarn vor.

Der Entwurf über die Vereinbarung zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen im grenzüberschreitenden Rahmen liegt vor, ist aber noch nicht unterzeichnet.² Er soll eine Anleitung für eine grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung für alle Verfahren oder Verfahrensschritte, in denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird, darstellen.

Die bereits erwähnten nationalen Infrastrukturplanungen, der Bundesverkehrswegeplan 2003 (BVWP 2003) in Deutschland und der polnische Nationale Plan zum Ausbau der Verkehrswege, entfalten erhebliche faktische Wirkungen. Formulieren sie doch wie

² Stand: März 2004.

etwa im Falle des BVWP den weitergehenden Planungsauftrag, ohne jedoch das Ergebnis der konkreten Projektplanung präjudizieren zu können. Damit können sie die jeweils erforderlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren nicht ersetzen. Vielmehr müssen die entscheidenden Fragen zur tatsächlichen Machbarkeit, zur Bewertung von Nutzen und Kosten, zur konkreten Lage der Infrastrukturen sowie zu u. U. erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen eben dieser Planungs- und Genehmigungsverfahren beantwortet werden. Diese aber müssen die rechtssichere Berücksichtigung der Ansprüche aller Betroffenen in einem binationalen Verfahren nach deutschen, polnischen und europäischen Vorschriften sicherstellen und erfordern einen hohen Koordinierungsaufwand.

3. Grenzüberschreitende Planungsverfahren

3.1 Die Planung der neuen deutsch-polnischen Straßenverbindung

Anhand des bisherigen und weiterhin absehbaren Planungsverlaufs zur neuen deutsch-polnischen Straßenverbindung im Raum zwischen Frankfurt (Oder)/Slubice und Eisenhüttenstadt/Kłopot lassen sich die besonderen Herausforderungen grenzüberschreitender Planung dokumentieren.

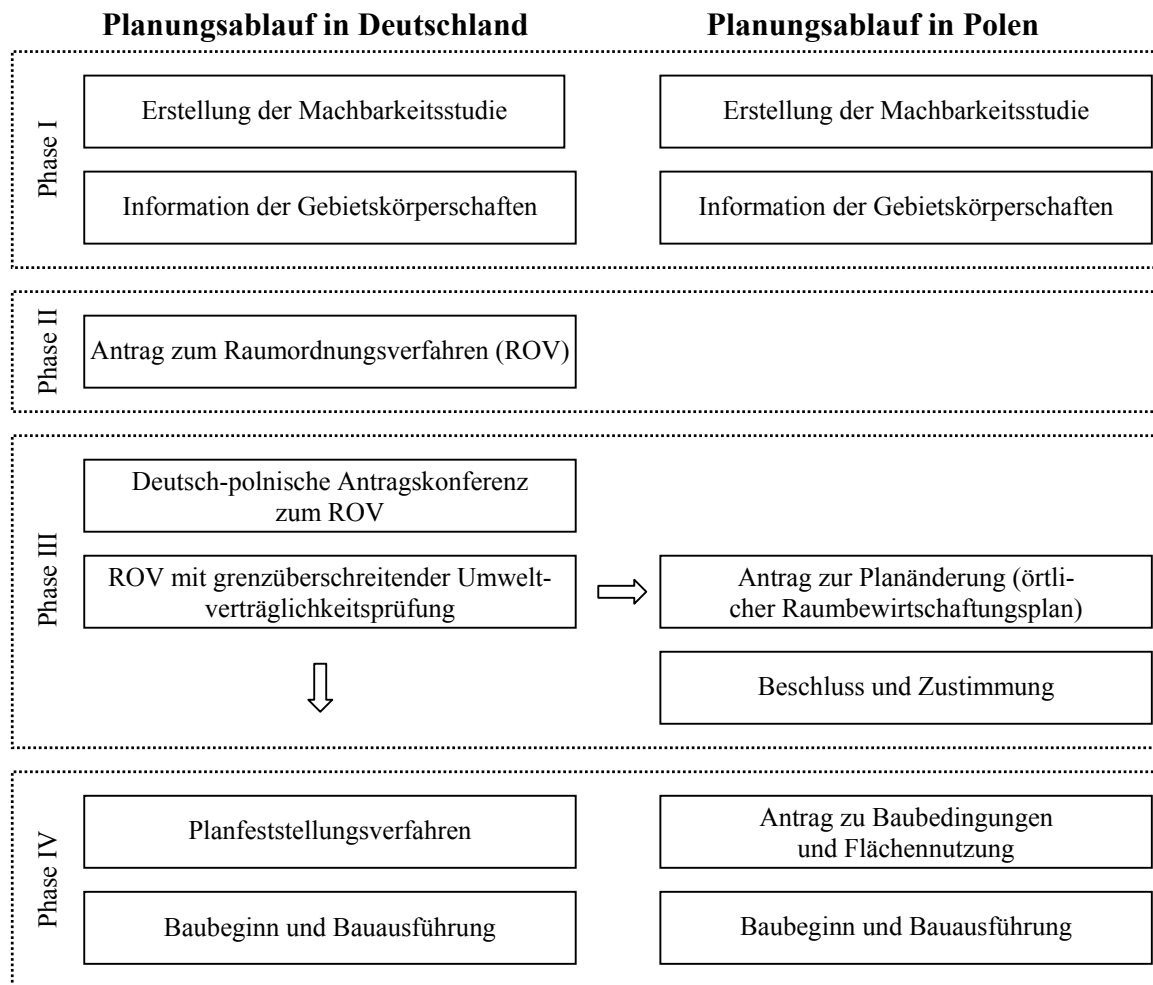
Eine neue, grenzüberschreitende Straßenverbindung zwischen dem Land Brandenburg und der Wojewodschaft Lebus würde positive wirtschaftliche Effekte, vor allem in der strukturschwachen Region beiderseits der Oder, hervorrufen. Dabei berührt und durchschneidet die geplante Verbindung zwischen den Bundesstraßen B 112/B 246, der sog. Oder-Lausitz-Straße, und der polnischen Nationalstraße 29/Wojewodschaftsstraße 134 mehrere ökologisch sensible Naturräume. Beiderseits der Oder sind FFH-/SPA-Gebiete, Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete ausgewiesen, insbesondere in Brandenburg finden sich zudem umfangreiche Hochwasserschutzanlagen (Gransow 2004, Brandenburgisches Straßenbauamt 2003).

Formale Grundlage der Planungen bildet eine Arbeitsvereinbarung³ zwischen dem Land Brandenburg und der Wojewodschaft Lebus vom August 2001. Diese war erforderlich, da die Planungen zu einer solchen Straßenverbindung formal weder durch die Anlage 2 des deutsch-polnischen Abkommens zu Grenzübergängen noch durch den Bundesverkehrswegeplan begründet wurden. Seit Mitte 2003 sieht der Bundesverkehrswegeplan 2003 diese Straßenverbindung als Vorhaben im vordringlichen Bedarf mit besonderem naturschutzfachlichem Planungsauftrag (Land Brandenburg lfd. Nr. 157) vor, in Polen ist sie Bestandteil des Raumbewirtschaftungsplanes der Wojewodschaft Lebus als Selbstverwaltungsaufgabe.⁴ In der Arbeitsvereinbarung wurden die Bildung einer gemeinsamen deutsch-polnischen Arbeitsgruppe, die Erstellung einer Machbarkeitsstudie sowie die Durchführung eines gemeinsamen Raumordnungsverfahrens für eine Straßenverbindung im Raum zwischen Frankfurt (Oder) und Eisenhüttenstadt verabredet.

³ Verabredung über die Zusammenarbeit zwischen dem Land Brandenburg und der Wojewodschaft Lebus bei der Erarbeitung der Unterlagen für ein gemeinsames Raumordnungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsuntersuchung für die geplante Straßenverbindung im Raum zwischen Frankfurt (Oder) und Eisenhüttenstadt und deren Realisierung.

⁴ Die Aufnahme des Projektes in die Anlage 2 des deutsch-polnischen Abkommens zu Grenzübergängen steht z. Z. noch aus. Die mit dem Raumordnungsverfahren für dieses Vorhaben dann erreichten Ergebnisse sollen gleichzeitig eine qualifizierte Grundlage für die Aufnahme in diese Anlage bilden.

Abb. 2: Planungsablauf in Deutschland und Polen



Quelle: eigene Darstellung

Nachfolgend soll der bisherige Stand der Planungen anhand der in der Abb. 2 dargestellten groben Phasen erläutert werden.

Phase I: Deutsch-polnische Machbarkeitsstudie

Die Machbarkeitsstudie wurde erstellt, um schon zu einem frühen Planungsstand Aussagen über die prinzipielle Eignung einer Straßenverbindung in dem ausgewählten Planungsraum zu gewinnen und mögliche Räume für die konkrete Trasse bewerten zu können. Dabei sollte eine grundsätzliche Bewertung des Planungsraumes zwischen Frankfurt (Oder) und Eisenhüttenstadt für die deutsche und Slubice und Kłopot für die polnische Seite vorgenommen werden, die neben verkehrswirtschaftlichen und verkehrstechnischen auch raumordnerische und ökologische Aspekte berücksichtigte. Die Machbarkeitsstudie diente damit der Vorbereitung des Raumordnungsverfahrens (ROV), insbesondere des Antrages für das ROV und der sog. Antragskonferenz.

Formal ersetzt die Machbarkeitsstudie, die von einem deutsch-polnischen Planungsbüro erstellt wurde, weder die Umweltverträglichkeitsuntersuchung (UVS) im Rahmen des Raumordnungsverfahrens noch die UVS des Linienbestimmungsverfahrens. Sie dient lediglich der Entscheidungsvorbereitung für die weitere vertiefende Planung. Insofern konnte der Prozess ihrer Erarbeitung, der intensiv und kontinuierlich durch die

deutsch-polnische Arbeitsgruppe⁵ und verschiedene Expertengruppen (Umwelt, Verkehr) begleitet wurde, auch zur sachlich fundierten Willensbildung der beteiligten Akteure im Hinblick auf die Chancen und Risiken der weiteren Planungen genutzt werden. Die zweisprachige Erstellung der Machbarkeitsstudie stellte die kontinuierliche Beteiligung sowohl deutscher als auch polnischer Akteure sicher und schaffte damit die Grundlage, Legitimationsdefizite oder -asymmetrien der Planungen zu vermeiden. Entsprechend wurden die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie sowohl den deutschen als auch den polnischen Gebietskörperschaften im Rahmen von Informationsveranstaltungen Anfang 2003 vorgestellt.

Die bereits erwähnten Unterschiede zwischen den Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Deutschland und Polen und die damit verbundenen Unsicherheiten bei der Durchführung von Planungsverfahren für grenzüberschreitende Vorhaben geben den organisatorischen und Verfahrensfragen eine besondere Bedeutung. Daher wurde in der deutsch-polnischen Arbeitsgruppe großer Wert auf die grundsätzliche Klärung dieser Fragen gelegt. Nach den Vorgaben des polnischen Rechts bezieht sich die Prüfung raumordnerischer Aspekte im Zuge einer Straßenplanung nur auf eine Trassenvariante, die im Rahmen eines formal nicht näher bestimmten Prozesses (Machbarkeitsstudie) als Vorzugsvariante entwickelt wurde (s. Abb. 3). Im Gegensatz dazu wird die Vorzugsvariante nach den Vorgaben des deutschen Rechts erst nach Vergleich und Abwägung mehrerer Varianten im Rahmen des Raumordnungsverfahrens identifiziert. Da es in Polen damit kein dem deutschen Raumordnungsverfahren vergleichbares (Vor-) Verfahren gibt, bei dem die raumordnerische Prüfung mehrerer Trassenvarianten erfolgt, wurde letztlich vereinbart, aufeinander abgestimmte, zeitlich versetzte (Linienfindungs- und Genehmigungs-) Verfahren nach den jeweiligen nationalen Bestimmungen durchzuführen.

Um diese Asymmetrie, der raumordnerischen Prüfung mehrerer Varianten nach deutschem Recht einerseits und andererseits nur einer Trassenvariante nach polnischem Recht, zu überwinden, kam man überein, ein Raumordnungsverfahren mit grenzüberschreitender Umweltverträglichkeitsprüfung von der deutschen Seite unter Einbeziehung des gemeinsamen Grenzraumes durchzuführen.

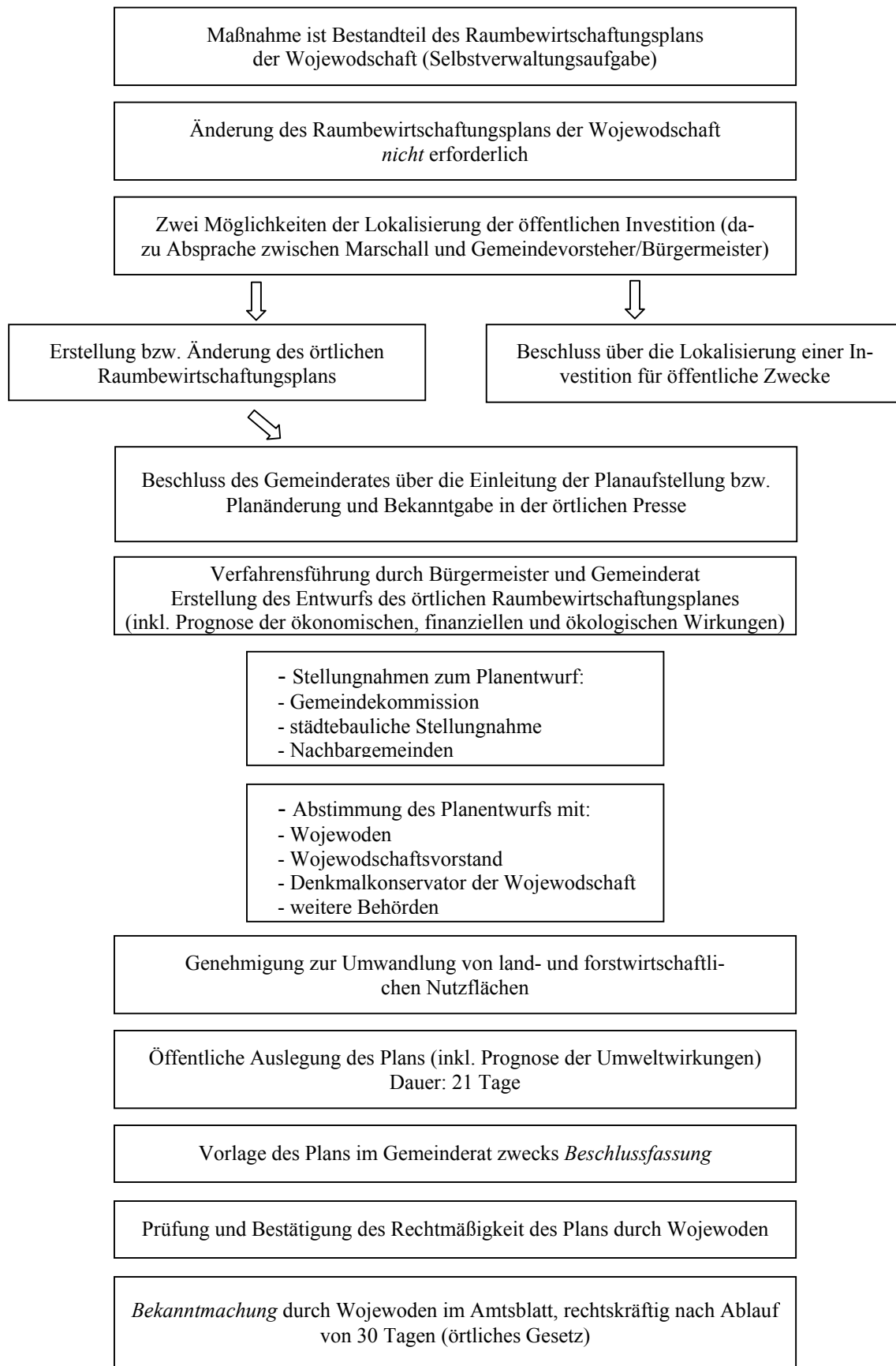
Phase II: Antrag auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens

Der Antrag auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens wurde im Juli 2003 durch die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg⁶ bei der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg gestellt. Basierend auf den fachlichen Vorarbeiten und den Empfehlungen der deutsch-polnischen Machbarkeitsstudie wurden der Untersuchungsraum und der Rahmen der Untersuchungen für das Raumordnungsverfahren vorgeschlagen. Der vorgeschlagene Untersuchungsraum berücksichtigte die aus umweltfachlicher Sicht weiterzuverfolgenden Suchräume aus den Empfehlungen der Machbarkeitsstudie. Er umfasste sowohl die deutsche als auch die polnische Seite im Raum zwischen Frankfurt (Oder) und Eisenhüttenstadt und sah in diesem Raum Untersuchungen im Hinblick auf die Raumverträglichkeit, die Umweltverträglichkeit sowie die FFH-Verträglichkeit des Vorhabens vor.

⁵ In die Arbeitsgruppe wurden Vertreter des Lubusker Marschallamtes (Raumplanung, Wirtschaft, Umweltschutz), Vertreter der Verwaltung der Wojewodschaftsstraßen, des Brandenburgischen Straßenbauamtes Frankfurt (Oder), Vertreter des Landesumweltamtes sowie der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung als Trägerin des ROV einbezogen.

⁶ Hier: Brandenburgisches Straßenbauamt Frankfurt (Oder).

Abb. 3: Raumordnerisches Verfahren nach polnischem Recht



Quelle: eigene Darstellung

Phase III: Deutsch-polnische Antragskonferenz

Obwohl es – wie beschrieben – in Polen kein dem Raumordnungsverfahren vergleichbares Vorverfahren der raumordnerischen Variantenprüfung gibt, erschien die ausschließliche Prüfung derartiger Aspekte im deutschen Teil des Planungsraumes unangemessen. Entsprechend verständigten sich die Gemeinsame Landesplanungsabteilung und die deutsch-polnische Arbeitsgruppe darauf, eine gemeinsame Antragskonferenz für das (deutsche) Raumordnungsverfahren durchzuführen. Die nach europäischen, polnischen und deutschen Vorgaben notwendige grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erforderte die Beteiligung des polnischen Umweltministeriums bereits im Vorfeld der Antragskonferenz.

Da für die deutsch-polnische Grenzregion bislang weder detaillierte Regelungen noch Erfahrungen bei der Durchführung grenzüberschreitender UVP-Verfahren vorliegen, griffen die Akteure auf die Empfehlungen des Umweltbundesamtes für die Durchführung der grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung zwischen Deutschland und Polen⁷ (Richter 2002) zurück. Obwohl diese Empfehlungen für die Durchführung von Genehmigungsverfahren erarbeitet wurden, können sie auch in vorgelagerten Verfahren (hier: Raumordnungsverfahren) in entsprechender Weise angewandt werden. Nach den derzeitigen Erfahrungen sind für derartige Vorverfahren keine prinzipiell anderen Empfehlungen zu geben.

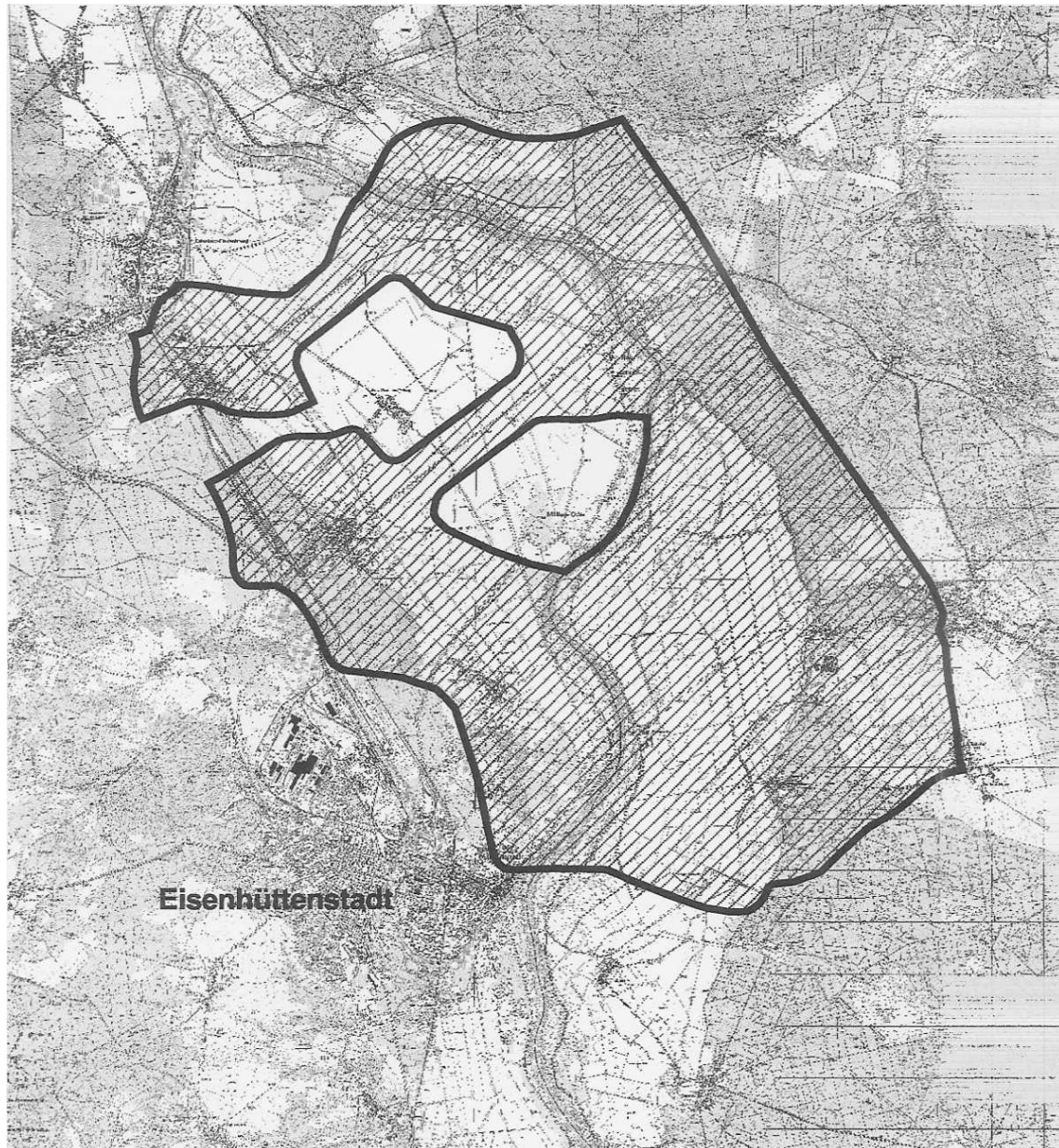
Die mit diesen Empfehlungen vorliegenden Unterlagen und Handreichungen wurden sinngemäß für die Vorbereitung der Antragskonferenz, insbesondere für die Beteiligung des polnischen Umweltministeriums angewendet. (Richter 2002) In der gemeinsamen deutsch-polnischen Antragskonferenz zum Raumordnungsverfahren, die im August 2003 stattfand und in der polnische und deutsche Behörden gleichberechtigt zusammenwirkten, wurde ein gemeinsamer grenzüberschreitender Untersuchungsraum für die Prüfung der raumordnerischen Machbarkeit des Vorhabens, der FFH-Verträglichkeit sowie der Belange des Hochwasserschutzes vereinbart. Der Untersuchungsraum für die Umwelt- sowie Raumverträglichkeitsuntersuchung ist in Abb. 4 schraffiert dargestellt. Dabei erfolgt die Bewertung der Belange des Naturschutzes und des Hochwasserschutzes nach grenzüberschreitend einheitlichen Kriterien. Das polnische Umweltministerium hat für die polnischen Behörden eine gebündelte Stellungnahme abgegeben, die in das Protokoll zur Antragskonferenz eingeflossen ist und damit ebenfalls Grundlage für die Erstellung der weiteren Verfahrensunterlagen durch die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg geworden ist.⁸

Da bei den weiteren Planungen nicht nur verfahrensrechtlich weitgehend Neuland beschritten werden muss, sondern das Vorhaben zudem in einen außerordentlich sensiblen Naturraum – sowohl im Hinblick auf Umwelt- als auch Hochwasserschutz – eingreift, wird von deutscher ebenso wie von polnischer Seite der Durchführung eines rechtssicheren Verfahrens hohe Bedeutung beigemessen. Dennoch ist kritisch anzumerken, dass im Verlaufe der bisherigen Untersuchungs- und Diskussionsschritte auch Divergenzen und voneinander abweichende Intentionen zwischen den verschiedenen polnischen Behörden deutlich geworden sind. Zweifellos sind diese legitim und führen letztlich zu einem ausgewogenen Planungsergebnis, doch dazu sollten sie so früh wie möglich und zudem so eindeutig wie möglich formuliert werden.

⁷ Deutschland als Ursprungsland eines geplanten Projektes.

⁸ Der Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg ist seit Anfang 2005 an die Stelle der Brandenburgischen Straßenbauämter getreten. In der Niederlassung Frankfurt (Oder) werden – unterstützt durch mehrere (deutsch-polnische) Planungsbüros – die Verfahrensunterlagen für das ROV erarbeitet.

Abb. 4: Untersuchungsraum für UVP und RVU (schraffiert) im Ergebnis der deutsch-polnischen Antragskonferenz



Quelle: Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2004

Erstellung der Verfahrensunterlagen

Die Verfahrensunterlagen werden auf der Grundlage der Festlegungen der Antragskonferenz durch das von der Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg beauftragte deutsch-polnische Planungsbüro erstellt. Auch hier wird dem besonderen Charakter dieses grenzüberschreitenden Verfahrens durch die intensive und kontinuierliche Begleitung durch die deutsch-polnische Arbeitsgruppe bzw. weitere Expertengruppen Rechnung getragen. Insbesondere zur Umweltverträglichkeitsuntersuchung besteht laufender Abstimmungs- und Verständigungsbedarf, um einheitliche und vergleichbare Aussagen für die Datenerfassung, Bewertung der Auswirkungen und den Variantenvergleich zur Verfügung zu haben. Dazu wurden einheitliche Bewertungskriterien für die

einzelnen Schutzgüter im Hinblick auf den Bestand und den Vergleich der verschiedenen Trassenvarianten vereinbart.

Die Verfahrensunterlagen werden ebenso wie alle kartographischen Darstellungen zweisprachig erstellt, der abschließende Untersuchungsbericht wird insbesondere in den für die polnische Seite beurteilungsrelevanten Teilen, wie Vorhabensbeschreibung einschließlich Varianten, Raumwiderstand, Auswirkungsprognose, Variantenvergleich und zusammenfassende Bewertung, ins Polnische übersetzt werden. Nach derzeitigem Kenntnisstand werden die Unterlagen für das Raumordnungsverfahren, d. h. Raumverträglichkeitsuntersuchung, Umweltverträglichkeitsuntersuchung und FFH-Verträglichkeitsuntersuchung, damit im September 2005 vorliegen.

Durchführung des Raumordnungsverfahrens mit grenzüberschreitender Umweltverträglichkeitsprüfung

Da die bestehende deutsch-polnische Arbeitsgruppe allein schon aufgrund ihrer personellen Zusammensetzung und Größe detaillierte verfahrensrechtliche Fragen nicht lösen kann, wurde vor Beginn des förmlichen Raumordnungsverfahrens eine gemeinsame Unterarbeitsgruppe „Raumordnung“ gebildet.⁹ Ihre Aufgabe ist es, u. a. Fragen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Kompetenzfragen bezüglich der Abgabe von Stellungnahmen im Raumordnungsverfahren zu klären. Darüber hinaus soll sie sicherstellen, dass allen Anforderungen des weiteren Planungsablaufs in Polen, der nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens zum Tragen kommen wird, bereits jetzt ausreichend Rechnung getragen wird.

Um dem zu genügen, wurden durch die Gemeinsame Landesplanungsabteilung auch externe Sachverständigenleistungen vergeben, deren erste Ergebnisse entscheidende Hinweise für die Klärung eines rechtssicheren Verfahrensablaufes beiderseits der gemeinsamen Grenze geben. Da das Raumordnungsverfahren hier Trägerverfahren für die grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung und FFH-Verträglichkeitsprüfung ist, muss mit der Eröffnung des Verfahrens¹⁰ eine abgestimmte, dem polnischen und europäischen Recht entsprechende Beteiligung der polnischen Behörden und der polnischen Öffentlichkeit gewährleistet werden können.

3.2 Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Planung

Die gewonnenen Erfahrungen am dargestellten Beispiel zeigen, dass grenzüberschreitende Planung besondere Wege und Mittel erfordert. Sie lebt vom Engagement einzelner Akteure, kann aber nur im flexiblen Zusammenspiel aller Beteiligten erfolgreich sein.

Für eine konstruktive Zusammenarbeit der Vertreter deutscher und polnischer Behörden bei einer gemeinsamen Zielstellung – hier: die Schaffung einer grenzüberschreitenden Straßenverbindung – ist der Einsatz informeller Instrumente und Organisationsformen, wie die Bildung gemeinsamer – hier: deutsch-polnischer – Arbeits- und Expertengruppen sinnvoll. Damit kann eine Kontinuität der gegenseitigen Beziehungen geschaffen werden, die gegenseitiges Vertrauen und Verständnis über die Ziele, Prioritäten, Strukturen und Verfahren aufbauen. Die auch auf absehbare Zeit weiterhin bestehende Sprachbarriere zwischen den Planungsakteuren beider Seiten bildet neben dem inhaltli-

⁹ Der Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg ist seit Anfang 2005 an die Stelle der Brandenburgischen Straßenbauämter getreten. In der Niederlassung Frankfurt (Oder) werden – unterstützt durch mehrere (deutsch-polnische) Planungsbüros – die Verfahrensunterlagen für das ROV erarbeitet.

¹⁰ Voraussichtlich Ende 2005.

chen Verständnis von Planungsbegriffen und der sachlichen Differenzierung der Schutzgüter im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung die wesentliche Herausforderung grenzüberschreitender Planungsverfahren, die nur durch einen hohen und regelmäßigen, aktiv von beiden Seiten zu leistenden Kommunikationsaufwand bewältigt werden kann.

Wie bereits angedeutet, scheint sich jedoch trotz der deutlich sichtbaren Vorteile eines breiten und regelmäßigen Kontaktes zwischen allen beteiligten Akteuren auf deutscher wie auf polnischer Seite etwa im Rahmen dieser gemeinsamen deutsch-polnischen Arbeitsgruppe abzuzeichnen, dass die Beschränkung formaler Kontakte im Rahmen des Planungsverfahrens auf eine Kontaktstelle pro Staat die vertikale Koordination zwischen den jeweiligen Behörden in Polen bzw. Deutschland erhöht. Die regelmäßigen Treffen aller Akteure sind nicht dazu geeignet, die Koordination etwa zwischen den verschiedenen polnischen Behörden mit ihren voneinander abweichenden und zweifellos berechtigten Intentionen zu ermöglichen. Die regelmäßigen Treffen dienen der Information zum Stand der Erarbeitung der Unterlagen und der gegenseitigen Vertrauensbildung. Widersprüche und Konflikte in den Positionen verschiedener Behörden können im Rahmen dieser gemeinsamen Treffen jedoch nicht gelöst werden. Vielmehr birgt ihre offene Austragung in diesem Rahmen die Gefahr von Missverständnissen, Belastungen und letztlich Verzögerungen der gemeinsamen Planungsverfahren. Ein Verzicht auf diese Treffen und die ausschließliche „Übergabe“ der Endergebnisse erscheint hingegen noch problematischer.

Daran wird die Bedeutung einer stärkeren Koordination bei der grenzüberschreitenden Planung vertikal zwischen den Behörden eines Landes, aber auch horizontal über die Grenze hinweg deutlich. Eine stärkere Koordination in diesem Sinne würde also einerseits die Verständigung auf jeweils einen deutschen bzw. polnischen Ansprechpartner bedeuten, der für die Kommunikation formal verbindlicher Aussagen und Stellungnahmen verantwortlich ist. Daneben könnte sich nach den vorliegenden Erfahrungen auch die Einschaltung eines nicht-öffentlichen Projektkoordinators für das jeweilige Land bzw. das Gesamtprojekt als vorteilhaft erweisen, der gegenüber den öffentlichen Planungsakteuren vor allem auf ein effizientes Projektmanagement hinwirkt und zudem im politisch-öffentlichen Raum Unterstützung sichert und Informationen bereitstellt.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung effizienter Moderationsprozesse hinzuweisen, denen i. d. R. zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet wird. Die begleitenden, i. d. R. informellen Arbeitsstrukturen grenzüberschreitender Planungsprozesse, wie hier die deutsch-polnischen Arbeits- und Expertengruppen, können dann ihre größte Wirksamkeit für die Beschleunigung der Planungsverfahren entfalten, wenn Fragestellungen eingangs und Ergebnisse abschließend klar formuliert und allen Planungsakteuren gleichermaßen zugänglich gemacht werden. Fragen, die in den „formellen Gremien“ nicht geklärt werden können, sollten konsequent den begleitenden Arbeitsgruppen zur Klärung und Abstimmung übergeben werden. Im Gegenzug sind auch Fragen, die der eher politisch-öffentlichen Abstimmung und Entscheidung bedürfen, den dafür Verantwortlichen zur Entscheidung zu übergeben. Diese klare Strukturierung der Prozesse und Zuständigkeiten erhöht die Transparenz des Verfahrens und ist daher geeignet, eine zügige Durchführung zu begünstigen. Zugleich können damit die gerade bei grenzüberschreitenden Verfahren oftmals beklagten Legitimationsdefizite bereits im Ansatz vermieden werden. Für diese Zwecke bietet sich nicht zuletzt der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationssysteme (Internet) besonders an.

3.3 Offene Fragen

Für das konkrete Planungsverfahren sind die formellen und materiellen Vorgaben des polnischen Rechts sowie verfahrensrechtliche Fragen zur Beteiligung der polnischen Behörden und der polnischen Öffentlichkeit noch abschließend im Rahmen externer Sachverständigenleistungen zu klären. Bisher liegen Zusammenstellungen der Rechtsgrundlagen der polnischen Seite sowie ein entsprechender Behördenführer vor. (RA Gaßner et al. 2004) Daran schließt sich die Abstimmung darüber an, welche (polnischen) Behörden in welchem Umfang und mit welchen Kompetenzen in den weiteren formalen Planungsprozess eingebunden werden müssen. Unklar ist dabei weiterhin, wie die Stellungnahmen einzelner polnischer Behörden im Verhältnis zu gebündelten Stellungnahmen des polnischen Umweltministeriums bewertet werden müssen.

Da mit der Schaffung dieser Straßenverbindung voraussichtlich nicht unerhebliche Eingriffe in den naturräumlich sensiblen Oderraum verbunden sein werden, sind Fragen im Zusammenhang mit der Beteiligung der Öffentlichkeit und Betroffener auf deutscher wie auf polnischer Seite noch offen. Insbesondere müssen vermutlich, abweichend von den üblichen Fristen, Kompromisslösungen für die öffentliche Auslegung der Planungsunterlagen, aber auch für die Abgabe von Stellungnahmen der Behörden beider Länder gefunden werden.

Die alleinige Einstufung des westlichen Oderraumes als besonders schützenswertes Gebiet durch die Ausweisung entsprechender FFH- und SPA-Gebiete auf deutscher Seite und die nur punktuelle Ausweisung von FFH-Gebieten auf polnischer Seite für die nicht minder sensiblen Naturräume östlich der Oder ist als Problem anzusehen. Hier werden beiderseitige Bemühungen zu einer einvernehmlichen und für das konkrete Planungsverfahren vor allem rechtssicheren Lösung erforderlich sein.

Schließlich ist abschließend die inhaltliche Gestaltung der landesplanerischen Beurteilung zum Abschluss des Raumordnungsverfahrens unter Einbeziehung der polnischen Stellungnahmen im Detail noch nicht geklärt. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Darstellung der Ergebnisse der grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung, die, vom Regelfall abweichend, von beiden Staaten und nicht nur von einem Ursprungsstaat initiiert wird.

4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

4.1 Schlussfolgerungen

Generell lässt sich feststellen, dass Defizite in der institutionellen Ausstattung der gemeinsamen Grenzregion, d. h. sowohl im Hinblick auf Organisationen und Planungsakteure als auch hinsichtlich rechtlicher Regelungen und Verfahren, beiderseits der Grenze unterschiedlich wahrgenommen werden. Der existierende Kanon von Bestimmungen zur Durchführung und Ausgestaltung grenzüberschreitender Planungsverfahren ist bislang wenig erprobt und bereitet daher vor allem aufgrund der fehlenden Praxiserfahrungen noch Schwierigkeiten. Zugleich wäre es allerdings verfehlt und nicht problemangemessen, nach neuen Regelungen und Institutionen zu rufen. Die hier beschriebenen Planungen zur Schaffung einer neuen deutsch-polnischen Straßenverbindung können, wie andere Planungsverfahren im Grenzraum auch, Hinweise und mögliche Verfahren zur weiteren Verbesserung der grenzüberschreitenden Kooperation auf der Ebene der Fachplanung aufzeigen.

Aufgrund der Asymmetrie der Institutionen und Planungsverfahren beiderseits der Grenze steht die formale Planung zunächst vor größeren Herausforderungen als infor-

melle, strategische und andere Planungen, die weniger „handfeste“ Konsequenzen nach sich ziehen (können). Informellen Verfahren und Instrumenten kommt daher eine besondere Bedeutung, auch im Rahmen von formalen Fachplanungen, zu. So hat sich die Einrichtung zeitlich befristeter und flexibel agierender gemeinsamer Facharbeitsgruppen in unterschiedlicher Zusammensetzung zur Begleitung der behördlichen Handlungen und zur Erstellung von Unterlagen bzw. für die Vorbereitung des Raumordnungsverfahrens als außerordentlich zweckdienlich erwiesen.

Zur inhaltlichen Sicherung des formalen Handlungsrahmens kann die Erstellung von Machbarkeitsstudien als Instrument einer frühzeitigen Konflikterkennung und Vorbereitung von Antragsunterlagen für Raumordnungsverfahren eine geeignete Grundlage bilden. Auf der Basis von grenzüberschreitend gemeinsam entwickelten Arbeitsvereinbarungen können damit deutsche und insbesondere polnische Behörden legitimiert werden, entsprechenden Abstimmungen und Untersuchungen durchzuführen.

Die grenzüberschreitende Planung erfordert grundsätzlich einen erheblich höheren Kommunikationsaufwand, als dies bei nationalen Vorhaben innerhalb eines Rechtsraums der Fall ist. Alle beteiligten Akteure auf allen Ebenen sind damit konfrontiert und können zugleich zum erfolgreichen Abschluss der Planungen beitragen. Damit wird nochmals die bereits eingangs angedeutete besondere Bedeutung der Planungsakteure in grenzüberschreitenden Planungsverfahren deutlich. Der Fortgang der einzelnen Planungsschritte ist grenzüberschreitend sehr viel stärker vom individuellen Engagement der einzelnen Akteure abhängig. Dabei kann nur eine besondere Flexibilität aller Beteiligten in der Anwendung und Ausgestaltung der jeweiligen Rechtsvorschriften einen kontinuierlichen Entwicklungsfortschritt sicherstellen.

Gegenseitiges Vertrauen ist auch für die Durchführung grenzüberschreitender formaler Planungsverfahren unabdingbar. Dieses Vertrauen zu entwickeln und vor allem regelmäßig zu pflegen, schafft die Voraussetzungen für die Entwicklung tatsächlich gemeinsamer Lösungen im Grenzraum. Größtes Hindernis dabei ist und bleibt die Sprachbarriere, die die unmittelbare Kommunikation zwischen den handelnden Akteuren erschwert. Daher sind große Anstrengungen auf die Überwindung dieser Barriere zu unternehmen.

Die Erfahrungen mit den beschriebenen Asymmetrien der Planungsverfahren und -kulturen im gemeinsamen deutsch-polnischen Grenzraum lassen vielfältig den Wunsch nach einer stärkeren Koordination, einer zunehmenden Harmonisierung und vielleicht sogar Zentralisierung, d. h. Zusammenführung der Planungshoheit „in einer Hand“ aufkommen. Während effizientere Verfahren der Koordination zweifellos mit hoher Priorität auf der politischen Agenda sowohl der nationalen als auch regionalen Planungsakteure stehen sollten,¹¹ müssen Rufe nach einer stärkeren Harmonisierung und Zentralisierung durchaus differenziert bewertet werden.

Im Sinne eines Systemwettbewerbs der national unterschiedlichen Planungskulturen ist auf Wohlgemuth (1999) zu verweisen, demzufolge „nur Wettbewerb, nicht aber Harmonisierung oder Zentralisierung die Möglichkeiten und Anreize zur Nutzbarmachung einer ‚komparativen Institutionenanalyse‘ schafft“. Voneinander zu lernen, die Unterschiede zu akzeptieren und kreativ mit ihnen umzugehen ist somit eine wesentliche Grundlage erfolgreicher grenzüberschreitender Planung. Angesichts der außeror-

¹¹ Für die zeitnahe und effiziente Umsetzung der formalen Planungsverfahren aber ist durchaus die Einrichtung eines „Koordinators“ (im Sinne von tatsächlich verantwortlichen Protagonisten) sinnvoll. Die Europäische Kommission hat mit den von Rat und Parlament beschlossenen Vorschlägen einige interessante Optionen eröffnet, die auch für die weiteren Planungen im deutsch-polnischen Grenzraum bedenkenswert erscheinen.

dentlichen historischen Sensibilität der gemeinsamen deutsch-polnischen Grenze entlang von Oder und Neiße ist eine Zukunft integrativer Lösungen, die Planungen gewissermaßen aus „einer Hand“ ermöglichen, eher langfristig und als Folge europäischer Tendenzen denkbar. Die derzeit praktizierte Form formaler grenzüberschreitender Planung durch normative Vereinbarungen, im deutsch-polnischen Grenzraum i. d. R. Staatsverträge, sichert trotz ihrer normativen Kraft nicht den Erfolg grenzüberschreitender Kooperation und ersetzt, wie dargelegt, nicht die Behandlung der konkreten Fragestellungen der Fachplanungen.

Damit verbleibt die möglichst effiziente Koordination der bestehenden Strukturen und Verfahren als mittel- bis langfristig den größten Erfolg versprechende Lösung bei der grenzüberschreitenden Planung zwischen Deutschland und Polen. Ein stabiles Akteursverhältnis mit der geringsten juristischen, zugleich aber größten funktionalen Dichte ermöglicht es, gemeinsam grenzüberschreitend vereinbarten Planungen in den jeweiligen nationalen Institutionen und Verfahren zur Genehmigung und Rechtssicherheit zu verhelfen (Becker-Marx 1992).

4.2 Empfehlungen

Zusammenfassend lassen sich – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – eine Reihe von Empfehlungen formulieren, die geeignet sein können, die grenzüberschreitenden Planungsprozesse zwischen Deutschland und Polen weiter zu verbessern.

■ Mehr Koordination!

Eine nachhaltige Beschleunigung bei der Planung und Realisierung grenzüberschreitender Projekte kann durch die Einschaltung fachlicher Koordinatoren erreicht werden, die die Realisierung der Vorhaben von der Idee bis zur Umsetzung kontinuierlich begleiten. Für einzelne Vorhaben mit einer besonderen europäischen Dimension sollte hierbei auch die Einbeziehung europäischer Akteure erwogen werden.

■ Mehr Moderation!

Das Verständnis der gerade im Grenzraum ablaufenden Planungsverfahren als Verhandlungen erfordert auch, dass die ablaufenden Prozesse aktiv und effizient moderiert werden. Einerseits — Stichwort Koordination — im vertikalen Verhältnis der verschiedenen Akteure innerhalb eines Landes und andererseits horizontal über die Grenze hinweg. Koordination und Moderation scheinen zwar zwei Seiten ein- und derselben Medaille zu sein, eine organisatorisch-institutionelle Trennung scheint jedoch dennoch angebracht.

■ Mehr Geduld!

Die deutsch-polnischen Beziehungen sind sowohl für Deutschland, Polen als auch für Europa ausserordentlich wichtig. In den vergangenen 15 Jahren sind tief greifende und nachhaltige Fortschritte auf allen Ebenen erzielt worden, die schließlich bis zur gemeinsamen Mitgliedschaft im Europa der 25 führten. Weitere Veränderungen, die schrittweise zu schnelleren und effizienteren gemeinsamen Planungen führen, erfordern Mut und vor allem Zeit.

■ Mehr Kontinuität!

Die Planung an Grenzen und über Grenzen hinweg erfordert ein hohes Maß an Verständnis und Sensibilität für vermeintliche Mentalitätsunterschiede. Von einander abweichende Zielsysteme und divergierende Prioritäten auf allen Kontaktebenen lassen

sich nur durch einen kontinuierlichen Kommunikationsprozess abbauen, den es auf allen Ebenen zu fördern gilt.

- Große Anstrengungen sollten darauf verwandt werden, die tatsächliche „Sprachfähigkeit“ der Akteure zu verbessern.
- Die bestehenden Ressourcen sowohl auf Bundes- als auch Landesebene (hier insbesondere Brandenburgs) zur politisch-symbolischen Koordination der deutsch-polnischen Beziehungen sollten vor allem auch dafür genutzt werden, die Identität des Grenzraums als eines gemeinsamen Lebens- und Wirtschaftsraums zu stärken.
- Der deutsch-polnische Grenzraum wird wesentlich durch Strukturschwächen und -divergenzen charakterisiert. Gerade hier muss grenzüberschreitende Planung daher vor allem entwicklungspolitisch und weniger an der Befriedigung bereits bestehender Nachfrage orientiert sein.

Literatur

- Becker-Marx, K. (1992): Modelle grenzüberschreitender Kooperation am Oberrhein. Versuch einer Kritik und einer Strategie. Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL Nr. 120. Hannover.
- Brandenburgisches Straßenbauamt Frankfurt (Oder) (2003): Unterlagen für die Antragskonferenz zum Raumordnungsverfahren gemäß § 2 (3) Gemeinsame Raumordnungsverfahrensordnung. Frankfurt (Oder).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003): Bundesverkehrswegeplan 2003. Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland. Berlin.
- Deutsch-Polnische Regierungskommission (2003): Handlungsempfehlungen des Ausschusses für grenznahe Zusammenarbeit der Deutsch-Polnischen Regierungskommission November 2003 in Görlitz.
- Gaßner, Groth, Sieder & Coll. (2004): Zusammenstellung der in Polen zu beachtenden rechtlichen Regelungen für die Durchführung eines grenzüberschreitenden Raumordnungsverfahrens, auf polnischer Seite einzuhaltende Verfahrensschritte bei der Durchführung eines grenzüberschreitenden Raumordnungsverfahrens wegen des Baus einer Straße sowie Behördenführer für die auf polnischer Seite zuständigen Behörden und Auslegungsstellen, im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung von Rechtsanwalt Rainer Kühne, Rechtsanwältin Dr. Cornelia Nicklas (Rechtsanwaltsbüro Gaßner, Groth, Sieder & Coll.) Berlin (unveröffentlicht).
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung (2004): Protokoll der Antragskonferenz zum Raumordnungsverfahren zum Vorhaben „Deutsch-polnische Straßenverbindung im Raum Frankfurt (Oder)/Slubice – Eisenhüttenstadt/Kłopot“. Frankfurt (Oder).
- Gransow, B. (2004): Neue grenzüberschreitende Straßenverbindungen zwischen Brandenburg und Polen. in: MIR (Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg) Aktuell 04/2004, S. 29-30.
- Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenwesen (2003): Grenzüberschreitender Verkehr zwischen dem Land Brandenburg und Polen. Berlin.
- Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (2003): Grenzübergänge Bundesrepublik Deutschland (Land Brandenburg) – Republik Polen (Wojewodschaften Lebus, Land und Westpommern). Stand: Oktober 2003.
- Richter, M. (2002): Empfehlungen für die Durchführung der grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zwischen Deutschland und Polen (Deutschland als Ursprungsland eines geplanten Projektes), Texte 42/02 Umweltbundesamt Berlin.
- Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg, Brandenburgisches Straßenbauamt Frankfurt (Oder) und Marschallamt Lebus, Land (2003): Deutsch-polnische Straßenverbindung im Raum Frankfurt (Oder)/Slubice – Eisenhüttenstadt/Kłopot. Zwischenergebnisse aus der Arbeit der deutsch-polnischen Arbeitsgruppe (Machbarkeitsstudie), Informelle Beteiligung der Gebietskörperschaften.
- Wohlgemuth, M. (1999): Grenzüberschreitung als Entdeckungsverfahren. Eine Hayekanische Betrachtung der Globalisierung. In: Wohlgemuth, M.; Streit, M. (1999): Systemwettbewerb als Herausforderung an Theorie und Politik. Baden-Baden.

Peter Dehne, Waldemar Okon¹

Deutsch-polnische Zusammenarbeit und Abstimmung in der Regionalentwicklung Vorpommerns

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Grenzübergreifende Aspekte in der Europäischen Raumentwicklungspolitik
- 3 Deutsch-polnische Zusammenarbeit auf der staatlichen Ebene (Bund)
- 4 Zusammenarbeit zwischen dem Bundesland Mecklenburg-Vorpommern und der Wojewodschaft Westpommern
- 5 Grenzübergreifende Zusammenarbeit auf der kommunalen Ebene
- 6 Zusammenarbeit in nationalen und internationalen Verbundprojekten und Netzwerken
- 7 Grenzübergreifende Aspekte in Regionalen Entwicklungskonzepten
 - 7.1 Regionale Entwicklungskonzepte in der Grenzregion
 - 7.2 Mitarbeit polnischer Partner beim Aufstellungsprozess
 - 7.3 Die Bedeutung der Grenzlage in den Regionalen Entwicklungskonzepten
 - 7.4 Projekte mit deutsch-polnischem Bezug
 - 7.5 Aktueller Sachstand der Projekte
 - 7.6 Einschätzung
- 8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Literatur

1 Einleitung

Am Beispiel der Grenzregion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen werden im Folgenden folgende Fragen erörtert:

- Auf welchen räumlichen Ebenen und Handlungsfeldern der Raumordnung und Regionalentwicklung findet eine Zusammenarbeit statt und in welcher Form?
- Welche Rolle spielt die Grenzlage, die Nachbarschaft zu Polen, für die Entwicklung der Region bzw. welche Bedeutung wird ihr von den regionalen und lokalen Akteuren beigemessen?
- Welche strategischen Handlungsempfehlungen für eine deutsch-polnischen Zusammenarbeit in der Regionalentwicklung lassen sich formulieren?

¹ Die Ausführungen geben die persönlichen Meinungen der Autoren wieder.

Der Untersuchungsraum erstreckt sich auf deutscher Seite auf die Planungsregion Vorpommern im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern und die Wojewodschaft Westpommern auf polnischer Seite. In dieser strukturschwachen ländlichen Region leben ca. 1,6 Millionen Menschen beiderseits der Grenze². Einziges überregionales städtisches Zentrum ist die Stadt Stettin mit ca. 420.000 Einwohnern. Raumprägend ist vor allem die Lage an der einmaligen Naturlandschaft des Stettiner Haffs und der Oder als diffiziler Raumachse.

Abb. 1: Der nördliche deutsch-polnische Grenzraum, innerhalb der Verwaltungsgrenzen des Landes Mecklenburg-Vorpommern und der Wojewodschaft Westpommern



Quelle: Oberste Landesplanungsbehörde Mecklenburg-Vorpommern 1/2004

² In der Planungsregion Vorpommern leben 476.000 Menschen, in der Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte 303.000 Menschen, im Gebiet der ehemaligen (westlichen) Wojewodschaft Westpommern leben ca. 900.000 Menschen (Stand jeweils 2005).

Die grenzübergreifende Zusammenarbeit im engeren Sinne bezieht sich in der Regel auf einen jeweils 30 Kilometer breiten Streifens beiderseits der Grenze (BMVBW 2002), in diesem Fall die Region um das Stettiner Haff. Diese Abgrenzung lässt sich allerdings nicht immer aufrechterhalten. So sind für die Entwicklung der Grenzregion auch weiträumige oberzentrale Verflechtungen von Belang, wie die von Stralsund-Greifswald und Neubrandenburg; diese liegen in einer Entfernung von mehr als 100 km vom polnischen Oberzentrum Szczecin/Stettin.

Die Analyse bezieht sich dabei vor allem auf Entwicklungen bis zur EU-Erweiterung im Jahr 2004 und in erster Linie auf die deutsche Seite. Im Rahmen der Arbeit ist es nicht möglich, einen vollständigen Überblick über die polnischen grenzübergreifenden Ansätze und Strategien zu liefern. Aussagen für die polnische Seite basieren vorwiegend auf Erfahrungen aus gemeinsamen Projekten und Verfahren sowie aus der Auswertung der raumplanerischen Gesetzgebung Polens.

2 Grenzübergreifende Aspekte in der Europäischen Raumentwicklungspolitik

Bekanntestes Planwerk der Europäischen Union ist das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK 1998). Bereits die englische Titelfassung: „European Spatial Development Perspectives“ enthüllt den politischen Charakter. Das EUREK hat wie die nachfolgend geschilderten Konzepte „CEMAT“ oder „VASAB 2010“ durch ihre staatsübergreifenden Charakteristika zwar einen formellen Charakter, ist jedoch nicht rechtsverbindlich. Wichtig erscheint hier festzustellen, dass sich auf der formal „höchsten“ Ebene (der EU) keine eigene formelle Planungshoheit bzw. in einer Hand (Generaldirektion) liegende Koordinierung von Flächennutzungen sowie räumlichen Prozessen befindet. Obwohl der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt (Kohäsion) oder auch ein EU-weites ökologisches Netz Kernziele eines vereinigten Europas sind, gehört im Gegensatz zu fast allen anderen Rechtsbereichen die Raumplanung bislang nicht zu den formalen Kompetenzen der Europäischen Union. Sie verbleibt in der Hoheit der einzelnen Mitgliedstaaten. Gleichwohl wird diese Kohäsion durch fast alle Rechtskompetenzen berührt und beeinflusst, z.B. in den Bereichen Umwelt, Landwirtschaft, Verkehr etc. (vgl. Janssen i. d. Band).

Gleichwohl wurde auf europäischer Ebene erkannt, dass eine „Europäische Raumordnungspolitik“ künftig mehr Augenmerk erfahren muss als bislang. Die für Raumordnung zuständigen Minister der Europaratstaaten verabschiedeten auf der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz im September 2000 in Hannover die „Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent“. Besser bekannt sind diese Leitlinien unter dem aus der französischen Bezeichnung stammenden Akronym „CEMAT“ (Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire: CEMAT 2000). Umfasste das EUREK noch das Gebiet der EU 15, so wurde im Rahmen der CEMAT Europa als Ganzes behandelt. Mit der Erweiterung auf EU 25 (und künftig EU 27 und möglicherweise mehr) wird die Fortschreibung des EUREK notwendig.

Bereits vor der Verabschiedung des EUREK wurden auf Initiative des Ostseerates im Jahr 1994 in Tallinn die „Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010“ (VASAB 2010) von den Ministern für Raumplanung und Entwicklung der Ostseeanrainerstaaten verabschiedet (VASAB 1994). Es scheint, dass die Überwindung des Kalten Krieges aufgrund der Aktivitäten vor allem der skandinavischen Länder am schnellsten im Ostseeraum gelungen ist. Die VASAB-Dokumente „Towards a Framework for Spatial De-

velopment in the Baltic Sea Region“ (Tallinn 1994), „From vision into action“ (Stockholm 1996) und die „Wismar Declaration“ (2001) sind aufgrund ihrer engeren räumlichen Abgrenzung deutlich detaillierter als das EUREK und CEMAT. Sie analysieren und definieren u. a. Teilräume sowie Achsen für die Entwicklung von Siedlungsstrukturen, ökologische Netzwerke, fachlich-konzeptionelle Netzwerke wie Verkehrskorridore für die verschiedenen Verkehrsträger, Häfenverbünde und Städtekooperationen. Auch das „VASAB 2010“ ist nicht rechtsverbindlich. Es formuliert für die Ostseestaaten jedoch einen sehr viel detaillierteren Orientierungsrahmen als die oben erwähnten Dokumente.

Für die transnationale Zusammenarbeit in der Raumordnung steht seit 1997 das EU-Förderprogramm INTERREG mit den Ausrichtungen C (bis 2001) bzw. B (seit 2001/2002) zur Verfügung. Damit wird eine problem- und themenbezogene Zusammenarbeit über mehrere Grenzen hinweg innerhalb so genannter Aktionsräume ermöglicht und gefördert. Der Grenzraum Mecklenburg-Vorpommern – Wojewodschaft Westpommern liegt in den zwei Aktionsräumen „Ostseeraum“ („Baltic Sea Region“, BSR) und „CADSES-Raum“ (Central European, Adriatic, Danubian and South-Eastern European Space).

Die Ausrichtung A der Gemeinschaftsinitiative INTERREG bezieht sich direkt auf grenzübergreifende Regionen an den Binnen- und Außengrenzen der EU. Der Untersuchungsraum liegt innerhalb der Euroregion Pomerania, zu der neben den Landkreisen und kreisfreien Städten der Planungsregion Vorpommern und der Wojewodschaft Westpommern die nordbrandenburgischen Kreise Uckermark und Barnim sowie das süd-schwedische Gebiet des Kommunalverbandes Skåne (Schonen) gehören. Bis zum Beitritt Polens zur EU (2004) konnten in Polen u. a. auch raumordnerische Projekte aus Mitteln des Förderprogramms PHARE CBC komplementiert werden, was jedoch nicht immer und nicht zwingend der Fall war.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die europäischen Dokumente der Raumentwicklung für die deutsch-polnische Grenzregion naturgemäß nur relativ grobe Aussagen enthalten. Sie haben eher die Funktion, Entwicklungsachsen und -schwerpunkte (z. B. EUREK oder VASAB) sowie Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit aufzuzeigen und hierfür mit Hilfe der INTERREG-Programme finanzielle Anreize zu bieten.

3 Deutsch-polnische Zusammenarbeit auf der staatlichen Ebene (Bund)

Als Getriebe und gleichzeitig als Kupplung fungiert der Bund zwischen der europäischen Ebene und der in Deutschland für Raumordnung zuständigen Landesebene. Das Raumordnungsgesetz (ROG) schreibt gleichsam als Rechtsrahmen für eine grenzübergreifende Zusammenarbeit in § 1, Abs. 2, Satz 8 vor, dass „räumliche Voraussetzungen für den Zusammenhalt in Europa ... zu schaffen“ sind. Der § 16 ROG schreibt die grenzüberschreitende Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen vor.

Dies entspricht in etwa der 3. Empfehlung der Deutsch-Polnischen Raumordnungskommission für den Informationsaustausch und beiderseitige Konsultationen bei Vorhaben/Investitionsmaßnahmen auf beiden Seiten der deutsch-polnischen Grenze vom 24.06.1993. Teilweise weitergehend sind die Empfehlungen Nr. 1 und Nr. 2 der Raumordnungskommissionen über die Zusammenarbeit bei der Aufstellung von Bauleitplänen der Gemeinden im Grenzgebiet der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen (02.07.1992) sowie für die Zusammenarbeit bei der Durchführung regionaler und

überregionaler Planungsmaßnahmen sowie für den Informationsaustausch in diesem Bereich (24.06.1993) (OKON 2004).

Anders als in Deutschland wurde keine der drei Empfehlungen der Deutsch-Polnischen Raumordnungskommission ins polnische nationale Recht umgesetzt. Das Gesetz über die Raumplanung und Raumbewirtschaftung vom 27.03.2003 sieht keine Beteiligung bei potenziell grenzüberschreitend wirksamen Planungsvorhaben vor. Im Übrigen wird dort erstmals der Begriff „Raumordnung“ („Ład przestrzenny“: wörtlich tendierend etwa zu „geordnete Schönheit“) verwendet, welcher von deutscher Seite gegenüber ausländischen Raumplanern bislang stets schwierig zu vermitteln war.

Über seine Rahmengesetzgebungskompetenz hinaus wirkt der Bund bei der Entwicklung und Anwendung der europäischen Instrumente für eine grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit mit. Das für Raumordnung zuständige Ministerium ist aber in einigen INTERREG-Projekten, die die deutsch-polnische Grenzregion betreffen, auch selbst Projektpartner, wie z. B. bei „EuRoB“ (Europäische Route der Backsteingotik) oder „Baltcoast“ (Integriertes Küstenzonenmanagement als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des Ostseeraumes).

Auf bilateraler Ebene hat der Bund die „Raumordnerischen Leitbilder für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze“ (1995) sowie deren „Aktualisierung“ (2002) erarbeiten lassen. Sie beinhalten relativ grobe Entwicklungsleitlinien sowie die aus Bundessicht bedeutsamen Maßnahmen im gesamten Grenzraum. Dies wurde in gemeinsamer Herausgeberschaft mit dem seinerzeit auf polnischer Seite zuständigen Institut für Wohnungswesen vorgenommen.

Der Bund verfügt damit über ein breites eigenentwickeltes und genutztes Instrumentarium sowohl für die formale als auch informelle Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung und Regionalentwicklung und schafft damit einen flexiblen Rahmen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit auf der Landes- und Regionalebene. Die Planwerke sind, ähnlich denen der EU, relativ grob und enthalten nur wenige Kernmaßnahmen zur Entwicklung des Grenzraumes. Positiv zu bewerten ist der Grundsatz, die Maßnahmenvorschläge stets mit den jeweiligen Bundesländern im Vorfeld abzustimmen.

Gleichwohl soll an dieser Stelle hinterfragt werden, ob alle in den informellen Konzepten, hier vor allem in den „Raumordnerischen Leitbildern“, vorgeschlagenen Maßnahmen raumverträglich sind. Vielfach handelt es sich um Meldungen einzelner, manchmal noch nicht auf ihre raumordnerische Verträglichkeit geprüfter Sachverhalte, deren Aufnahme in ein Bundesdokument eine teilweise rechtliche Unumstößlichkeit erlangt. Dies gilt insbesondere für Fachplanungen wie z. B. für Straßen oder Grenzübergänge.

Für die Grenzregion Mecklenburg-Vorpommerns lässt sich verallgemeinernd feststellen, dass der Bund für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit formal zuständig ist, inhaltliche Tiefe und Möglichkeiten jedoch eher begrenzt sind.

4 Zusammenarbeit zwischen dem Bundesland Mecklenburg-Vorpommern und der Wojewodschaft Westpommern

Im bundesdeutschen Planungssystem sind die Bundesländer für die Raumordnung zuständig. In der Republik Polen hat die staatliche Regierungsebene die Zuständigkeit für die „Entwicklungsstrategie des Landes (Staates)“ (ARL 2001: 345). Mit den administrativ-rechtlichen Veränderungen seit 1990 ist jedoch auch in Polen ein beträchtlicher Anteil von Kompetenzen auf die Regional- und Kommunalebene übergegangen. Auch in

Polen sind die selbstverwalteten Marschallämter Träger der „Wojewodschaftsstrategie“ sowie des „Entwicklungsplans der Wojewodschaft“, zwei Planungsinstrumente, die der deutschen „Landesplanung“ vergleichbar sind (MATZ 2004).

Sowohl die Bundesländer als auch die Wojewodschaften besitzen jedoch keine primäre Zuständigkeit für eine grenzüberschreitende raumordnerische Gesetzgebung. Sie können jedoch mit Zustimmung des Auswärtigen Amtes Abkommen über eine Zusammenarbeit schließen, u.a. auch im Bereich der Raumordnung. Für den nördlichen deutsch-polnischen Grenzraum haben das Land Mecklenburg-Vorpommern und die Wojewodschaft Westpommern am 6. März 2001 eine entsprechende „Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit im Bereich Raumordnung und Arbeitsmarkt“ unterzeichnet. Sie führt die am 13. Juni 1995 unterzeichnete „Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit im Umweltbereich“, darunter „Raumordnung“, weiter. Diese Erklärung beinhaltet u. a. die Bildung einer Expertengruppe Raumordnung und die Definition eines breiten gemeinsamen Arbeitsmandates (Aufgaben).

Die Zusammenarbeit und Abstimmung bei den formellen Plänen auf der Landes- und Regionalebene erfolgt auf der Grundlage des ROG und Landesplanungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (LPIG). Eine gegenseitige Beteiligung ist bisher bei folgenden Planwerken erfolgt:

- Beteiligung der polnischen Seite beim Landesraumordnungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (1992) und der Neuaufstellung des Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommern (2004) sowie
- beim Regionalen Raumordnungsprogramm Vorpommern (1997).
- Beteiligung der deutschen Seite bei der Wojewodschaftsstrategie Westpommern (1999) sowie
- beim Entwicklungsplan der Wojewodschaft (2002).

Auf der Grundlage der drei Empfehlungen der Deutsch-Polnischen Raumordnungskommission und des § 16 ROG hat die deutsche Seite bei vier Raumordnungsverfahren eine grenzüberschreitende Beteiligung durchgeführt, die polnische Seite in drei Fällen. Dabei handelte es sich vorwiegend um Fachplanungen wie z.B. den Bau einer Gasleitung oder die Planung eines Gaskraftwerkes.

Außerhalb der formalen Instrumente beteiligen sich Mecklenburg-Vorpommern und die Wojewodschaft aktiv an INTERREG IIC- und -IIIB-Projekten mit Bezug zur Grenzregion wie z.B. „Suportnet“ und „Suportnet II“, „South Baltic Arc“ und „Balt-coast“. Themen sind u. a. „Künftige oberzentrale Verflechtungen der Stadt Stettin und Ostmecklenburgs/Vorpommerns“, der „Multimodale Verkehrskorridor South Baltic Arc“, das Integrierte Küstenzonenmanagement im Ostseeraum oder die „Schaffung eines Netzes von Sportboothäfen unter besonderer Berücksichtigung naturräumlicher Potenziale im Raum Odermündung“. Im Einzelnen wird auf die internationalen Verbundprojekte später eingegangen.

Aufgrund der Strukturen, die durch das Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern vorgegeben sind, werden in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf regionaler Ebene auch die Kommunen einbezogen. Gemäß § 12 Landesplanungsgesetz bilden die Landkreise und kreisfreien Städte die Regionalen Planungsverbände, welche wiederum selbst an internationalen Projekten teilnehmen.

Auch auf der Landes- und Regionalebene stehen somit keine eigenen formellen Instrumente für eine grenzüberschreitende raumordnerischen Zusammenarbeit zur Verfü-

gung. Genutzt werden allerdings die gegenseitige Abstimmungs- und Informationspflicht (ROG, Landesplanungsgesetz) und informelle Instrumente in Form von Empfehlungen und Verbundprojekten, die von übergeordneter Ebene bereitgestellt werden. Stark generalisierend lässt sich feststellen, dass die Landes- und Regionalebene für die grenzüberschreitende Kooperation eher weniger zuständig ist, sie jedoch sehr intensiv durchführt. Der entscheidende Quantensprung in der Intensität der Kooperation wird jedoch nur durch ein verbindliches bilaterales Abkommen zwischen beiden Regionalseiten zu erreichen sein. Dies ist notwendig, um die Verwaltung mit dem Mandat und der Verpflichtung zur Zusammenarbeit auszustatten. D.h. ein informelles Instrument wird zum offiziellen Verwaltungshandeln.

5 Grenzübergreifende Zusammenarbeit auf der kommunalen Ebene

Nach § 4a Abs. 5 Baugesetzbuch (BauGB) sind bei Bauleitplänen, die eine erhebliche Auswirkung auf Nachbarstaaten haben können, die Gemeinden und Behörden der Nachbarstaaten zu unterrichten. Die Auswertung des Raumordnungskatasters des Amtes für Raumordnung und Landschaftsplanung Vorpommern zeigt die dünn besiedelte, disperse Siedlungsstruktur auf deutscher Seite, mit Ausnahme der Außenküstenzone Usedom. Eine Unterrichtung im Sinne des § 4a Abs. 5 BauGB ist in der Planungsregion Vorpommern bislang nur zwei Mal erfolgt. Nennenswerte Investitionsaktivitäten, die eine Unterrichtungspflicht begründen könnten, sind in diesem Raum damit eher ausgeblieben. Hinzu kommt, dass die Gemeinden auf deutscher Seite zu klein sind, um größer dimensionierte Vorhaben zu akquirieren und umzusetzen. Umgekehrt sind die polnischen Gemeinden relativ groß; die „überörtliche“ Wirkung eines Vorhabens wird daher gewöhnlich ausgeschlossen. Bislang hat die polnische Seite dreimal die deutsche Seite beteiligt; dabei handelte es sich um infrastrukturelle Planungen (Gasleitungen).

Die kommunale Ebene verfügt damit ebenfalls nicht über eigene formelle Instrumente der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, sondern setzt die vom Bund vorgegebene Unterrichtungspflicht um. Aufgrund der räumlichen Nähe werden jedoch einige grenzüberschreitende interkommunale Partnerschaften z. B. in Form von Städte- oder Kreispartnerschaften gepflegt (Landesvertretung 2002), wie z. B. zwischen den Gemeinden Ahlbeck und Swinoujście/Swinemünde oder den Landkreisen Uecker-Randow und Police/Pölitz. Diese beinhaltet in den meisten Fällen allerdings keine raumordnerische Kooperation oder gemeinsame kleinregionale Entwicklungskonzeption, da die Partner häufig nicht direkt aneinandergrenzen bzw. die polnischen Landkreise keine Raumordnungszuständigkeit besitzen.

Es muss herausgestellt werden, dass derartige Partnerschaften und Kooperationen fast immer auf persönliches Engagement und die „europäische Kompetenz“ der Akteure zurückzuführen sind. Dies wird deutlich am Beispiel des „Strukturkonzepts für das Inselpaar Usedom und Wollin“. Auf Initiative und starken Einsatz des damaligen Bürgermeisters von Ahlbeck und des stellvertretenden Stadtpräsidenten von Swinemünde sollte ein städtebaulicher Rahmenplan für beide Gemeinden erarbeitet werden; Vorbild war der Rahmenplan für die Städte Frankfurt/Oder und Ślubice aus dem Jahr 1995. Im Zuge der Erarbeitung des Aufgabenspektrums hat sich jedoch herausgestellt, dass die Analyse und das Konzept auf beide Inseln einschließlich des Festlandstreifens mit dessen Zuwegungen zu den Inseln erweitert werden musste. Das „Strukturkonzept Usedom-Wollin“ ist eines von äußerst wenigen raumordnerischen Projekten, welches im Rahmen von INTERREG III A gefördert wurde – und eines der wenigen Beispiele für die Anwendung bzw. vielmehr Verwendung der 1. Empfehlung der Deutsch-Polnischen Raumordnungskommission. Ein zweites teilträumliches Entwicklungskonzept für die

kleinen Festlandsgemeinden am südlichen Haffufer mit dem Titel „Haff-Heide-Fenn“ ist geplant, die Finanzierung ist allerdings seit mehreren Jahren nicht gesichert.

Ebenfalls auf persönliche Initiative des damaligen Landrates des Kreises Uecker-Randow geht die intensive Zusammenarbeit mit dem Kreis Police/Pölitz zurück. Gleichwohl verfügt der polnische Landkreis noch weniger als der deutsche über die Kompetenz für die räumliche Planung – die Zusammenarbeit erstreckt sich jedoch auf viele Bereiche, die eine Wirkung auf die räumliche Planung und Kohäsion der beiden Kreise ausüben.

6 Zusammenarbeit in nationalen und internationalen Verbundprojekten und Netzwerken

Neben der formalen Regionalplanung haben seit Ende der 80er Jahre informelle Strategien und Instrumente für die kooperative Entwicklung und Steuerung einer Region zunehmend an Bedeutung gewonnen, nicht zuletzt durch die Ausrichtung der Regional- und Förderpolitik der EU (Dehne 2002). Die kooperative Regionalentwicklung findet in der Region Stettiner Haff ihren Ausdruck in Form von Netzwerken und Verbundprojekten auf der regionalen, nationalen und internationalen Ebene sowie in kooperativen, informellen Strategien regionaler Institutionen auf der Grundlage von Regionalen Entwicklungskonzepten. Gerade die polnischen Städte und Regionen erhoffen sich von einer transnationalen Vernetzung, von westlichen Erfahrungen zu profitieren und Zugang zu Fördermitteln zu bekommen, aber auch eine Stärkung ihrer Identität und Eigenständigkeit (Dorsch 2003).

Das wichtigste transnationale Netzwerk in der Untersuchungsregion ist die bereits erwähnte Euroregion Pomerania als kommunaler Zweckverband, auf der deutschen Seite in Form der Kommunalgemeinschaft e.V., auf der polnischen Seite in Form der Vereinigung der polnischen Gemeinden der Euroregion Pomerania (Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Pomerania).

Ein weiterer Schwerpunkt der informellen transnationalen Zusammenarbeit sind Projekte der Programme INTERREG III B und III C. Die bekanntesten Projekte mit deutschen und polnischen Partnern sind zur Zeit:

- Das Projekt „South Baltic Arc – Spatial Strategies for Integration and Sustainable Development Acceleration of the South Baltic Arc Zone“ bezieht sich auf den transnationalen Verkehrskorridor der „Via Hanseatica“, der die Ostseeregion mit Zentraleuropa verbindet. Lead Partner ist das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern; weitere Partner sind u. a. die Regionalen Planungsverbände Vorpommern und Mecklenburgische Seenplatte sowie die Marschallämter der drei nördlichen polnischen Wojewodschaften. Ziel ist die Schaffung einer Entwicklungsachse im direkten Küstenraum der südlichen Ostsee (www.south-baltic-arc.de).
- Im Rahmen von „BALTCOAST“ sollen modellhafte Ansätze für ein Integriertes Küstenzonenmanagement in der Ostseeregion entworfen werden. Projektziel in der Odermündung ist die Zonierung des Raumes für touristische Nutzung unter Berücksichtigung der naturschutzfachlichen Belange. Partner aus der Grenzregion Stettiner Haff sind der Regionale Planungsverband Vorpommern und die Wojewodschaft Westpommern sowie die polnische Vereinigung der Küstenstädte und -kommunen. Lead Partner ist ebenfalls das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (www.baltcoast.org).

- Das Projekt „Baltic+“ versteht sich als gemeinsame politische Plattform, um Raumstrategien und Aktionen im gemeinsamen Handlungsraum zu koordinieren und umzusetzen. Dieser ist weitgehend identisch mit der Euroregion Pomerania. Die Workpackages beziehen sich u. a. auf die „Tourismusbranche“, die „Umstrukturierung der Land- und Forstwirtschaft“, „regionale und lokale Zugänglichkeit“ sowie „Städtenetze“. Beteiligt sind u. a. die Kommunalgemeinschaft Pomerania e.V., die Stadt Stettin, das Marschallamt Westpommern und die Mitglieder der Euroregion Pomerania. Lead Partner ist die Region Skåne (www.balticplus.se).
- Im INTERREG III B-Projekt „SuPortNet II“ (Fortsetzungsprojekt von „SuPortNet“) wird an der Planung und Realisierung eines Netzes von Sportboothäfen und Marinas im Ostseeraum gearbeitet. Lead Partner ist die Wirtschaftsförderungsagentur Oslofjord, aus der Grenzregion sind mehrere deutsche und polnische Hafengemeinden sowie der WWF Ostsee beteiligt (www.suportnet.com).
- Die Landkreise Uecker-Randow und Police sind Partner des INTERREG III C-Projektes „Tour.Com – Errichtung von Tourismuskompetenzzentren in Europäischen Grenzregionen“. Ziel des Projektes ist es, touristische Kompetenzen in Grenzregionen zu fördern und konkrete Maßnahmen in Kooperation mit den Projektpartnern umzusetzen. Mögliche Kooperationen sehen die Projektpartner u. a. in den Bereichen Umweltbildungszentren, historische Museumsdörfer, regionale touristische Informationszentren und Eingangsbereiche sowie in der gezielten Entwicklung von Radwandern, Wassersport und Nordic Walking in den Grenzregionen (www.tour.com.org).
- Das INTERREG III C-Projekt „INCORD – Integrated Concepts for Regional Development“ verfolgt das Ziel, eine intensive Zusammenarbeit zwischen deutschen und polnischen Grenzregionen im Bereich der integrierten Regionalentwicklung aufzubauen. Im Mittelpunkt steht ein gegenseitiger Erfahrungsaustausch und Lernprozess in Bezug auf institutionelle Strukturen und Instrumente der Regionalentwicklung. Fünf Regionale Entwicklungskonzepte sollen als Pilot-REKs in staatenübergreifender Zusammenarbeit aufgestellt werden. Projektpartner sind u. a. die Wojewodschaft Westpommern und die EGS Entwicklungsgesellschaft mbH in Schwerin. Lead Partner ist die Bundesvereinigung der Landesentwicklungsgesellschaften e.V. (www.incord.org).

Das Projekt „Forschung für ein integriertes Küstenzonenmanagement in der Odermündungsregion (IKZM-Oder)“ ist eines von zwei Referenzprojekten zur nachhaltigen Entwicklung von Küstenzonen. Es wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) seit Mai 2004 gefördert und hat eine Laufzeit von 3 Jahren. Ziel ist es, am Beispiel der Grenzregion eine Strategie für die besonderen Probleme von Küstenregionen zu entwickeln und Strukturen und Werkzeuge für die Umsetzung zu erproben. Acht wissenschaftliche Institute unter Federführung des Ostseeinstituts Warnemünde (IOW) arbeiten dabei eng mit Behörden, Verbänden, Initiativen und der Bevölkerung zusammen. Hierfür wurde ein Regionalbüro in Rothenklempenow (Landkreis Uecker-Randow) eingerichtet, das gleichzeitig die Funktion des Agendabüros im Rahmen der Regionalen Agenda 21 Stettiner Haff übernimmt (www.ikzm-oder.de).

Ziel der „Regionalen Agenda 21 Stettiner Haff – Region zweier Nationen“ ist es, durch eine nachhaltige Entwicklung der Region und eine partnerschaftliche Zusammenarbeit die Umwelt- und Lebensbedingungen beiderseits der Grenze zu sichern und zu verbessern und eine gemeinsame regionale Identität über die Grenze hinweg herauszubilden. Initiiert wurde sie durch die Gemeinsame Umweltkommission Mecklenburg-

Vorpommern – Wojewodschaft Westpommern (GUK), die Federführung hat deren Arbeitsgruppe „Nachhaltige Entwicklung, Klimaschutz, Agenda 21“. Beteiligt sind u.a. neben dem Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern der Regionale Fonds für Umweltschutz und Wasserwirtschaft Westpommern³ sowie Vertreter der Universität Stettin und der Fachhochschule Neubrandenburg. Schwerpunkte der Regionalen Agenda waren bisher die Verknüpfung und Stärkung der Lokalen Agenden 21 und der Umweltbildungseinrichtungen beiderseits der Grenze (www.agenda21.oder.de).

Wichtige regionale Netzwerke, allerdings ohne polnische Beteiligung, sind daneben die Regionalen Aktionsgruppen im Rahmen der Wettbewerbe „LEADER+“ und „Regionen Aktiv“. Ihre grenzübergreifenden Aspekte werden im Zusammenhang mit Regionalen Entwicklungskonzepten im folgenden Kapitel behandelt.

Insgesamt zeigt sich eine erstaunliche Vielfalt von Verbundprojekten und Netzwerken, in denen deutsche und polnische Partner beteiligt sind und die einen direkten Bezug zur Grenzregion haben. Die Anstöße für die Zusammenarbeit kamen dabei in den meisten Fällen von übergeordneten deutschen Institutionen, die auch Träger der Zusammenarbeit sind (Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern, Regionaler Planungsverband Vorpommern auf der deutschen Seite). Die kleineren Städte und Gemeinden und auch die Landkreise können ohne Unterstützung Dritter die komplexen INTERREG-Projekte in der Regel nicht bewältigen. Zudem sind sie kaum noch in der Lage, Gelder für die Eigenmittel freizusetzen.

Auch wenn bei allen Verbundprojekten und Netzwerken polnische Partner offiziell beteiligt sind, kann man in den meisten Fällen nicht von einer gleichwertigen oder gleichberechtigten Partnerschaft sprechen. Ungleiche Verwaltungsstrukturen und -kompetenzen, Sprachbarrieren, die unabgestimmten Förderinstrumente für EU-Mitglieder und damalige Beitrittskandidaten sowie die fehlende personelle Kontinuität führten häufig zum Scheitern von Projektideen, zu Verzögerungen oder dazu, dass die polnische Partnerschaft nicht ausgefüllt werden konnte. Hinzu kommt die Ungleichzeitigkeit der Entwicklung beiderseits der Grenze. Während auf der deutschen Seite eine kooperative Regionalentwicklung auf der Tagesordnung steht (die Infrastruktur wurde in den letzten 15 Jahren meist auf einen modernen Stand gebracht), wird die Regionalentwicklung auf der polnischen Seite vom infrastrukturellen Nachholbedarf bestimmt.

Anspruch der genannten Verbundprojekte und Netzwerke ist es, neben einer themenbezogenen grenzübergreifenden Zusammenarbeit und einem Erfahrungsaustausch konkrete Planungs- und Entscheidungshilfen für die Region zu erarbeiten. Eine Koordination und Abstimmung zwischen den Verbundprojekten und Netzwerken findet allerdings nicht oder zu wenig statt, so dass Doppelarbeit und Konkurrenzen entstehen. Dies scheint mittlerweile auch die Region zu erkennen. Im Sommer 2004 ist eine Koordinationsgruppe für vier große INTERREG-Teilprojekte in der deutsch-polnischen Grenzregion gebildet worden. Als wichtigste Aufgaben wurden die Kontrolle, Lösungen eventueller Interessenskonflikte sowie die Einbindung von Multiplikatoren bei der Umsetzung der Teilprojekte festgelegt. Die Zusammenarbeit wird zunächst bis Juni 2005 über den Tourismusverband Uckermark koordiniert.

³ Der sogenannte Umweltfonds finanziert sich überwiegend aus Umweltabgaben und Umweltbußgeldern, die zweckgebunden für Investitionen im Umweltschutz und in der Umweltbildung eingesetzt werden.

7 Grenzübergreifende Aspekte in Regionalen Entwicklungskonzepten

Regionale Entwicklungskonzepte (REKs) sind zentrale Planungs- und Kommunikationsinstrumente, konzeptionelle Grundlage und Klammer einer kooperativen Regionalentwicklung. Es ist zu vermuten, dass sich in den REKs einer Region die Konzepte, Ideen und Projekte der regionalen Akteure niederschlagen und zu einem konzeptionellen Bild verdichten. Daher werden im Folgenden die REKs der Grenzregion Stettiner Haff auf ihre grenzübergreifenden Aspekte und Projektideen hin analysiert⁴. Allerdings werden dadurch die grenzübergreifenden Aktivitäten nicht vollständig erfasst. Laufende fachbezogene Partnerschaften, Projekte und Zusammenarbeiten, die ebenfalls ein Baustein deutsch-polnischer Zusammenarbeit sind, konnten nicht berücksichtigt werden (s. hierzu auch DSSW 2003).

7.1 Regionale Entwicklungskonzepte in der Grenzregion

Auf der deutschen Seite existierten im Gebiet der Planungsregion Vorpommern im Jahre 2002 insgesamt 18 REKs für unterschiedliche räumliche und fachliche Ebenen (Hoffmann 2002). Davon beziehen sich acht REKs auf die Grenzregion bzw. haben einen direkten Bezug zu Polen. Sie lassen sich wie folgt systematisieren:

1. Es gibt zwei Grundlagendokumente für den Einsatz von INTERREG III A-Mitteln in der Euroregion Pomerania, die den Charakter von REKs haben. Das „Entwicklungs- und Handlungskonzept Pomerania 2000–2006“ (EHK 1999) versteht sich als integriertes, grenzüberschreitendes Instrument für die Stärkung der wirtschaftlichen Situation in der Region. Es entwirft für das gesamte Gebiet der Euroregion einschließlich des südschwedischen Kommunalverbandes Skåne Leitbilder, Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmenkomplexe. Daraus abgeleitet ist das „Joint Programming Document“ (JPD 2001). Es ist das regionale Programm für den deutsch-polnischen Grenzraum und damit konzeptionelle Grundlage für die Mittelverteilung und die Bewilligung von Projekten. Die beiden Entwicklungskonzepte haben allerdings durch die Trägerschaft der Pomerania und die Fördermittel-Ausrichtung eher einen offiziellen und formalen Charakter.
2. Drei REKs sind zur Verwirklichung der Raumordnungspläne gemäß § 13 ROG von den Planungsträgern in der Planungsregion Vorpommern in den Jahren 2002 bis 2004 aufgestellt worden, jeweils ein REK für die grenzbenachbarten Landkreise Vorpommern (REK OVP 2004) und Uecker-Randow (REK UER 2002) sowie ein vernetzendes und koordinierendes REK für die gesamte Planungsregion (REK Vorpommern 2002).
3. Zwei weitere Entwicklungskonzepte sind von regionalen Aktionsgruppen im Rahmen von wettbewerbsorientierten Förderstrategien zur Entwicklung ländlicher Räume aufgestellt worden. Die beiden Handlungskonzepte von LEADER+ (REK LEADER+ 2002) und „Regionen Aktiv“ (REK Odermündung 2002) beziehen sich auf die Gebiete der Landkreise Ostvorpommern und Uecker-Randow.
4. Das bereits erwähnte „Strukturkonzept zur nachhaltigen Entwicklung der Inseln Usedom-Wollin“ ist ein teilräumiges Entwicklungskonzept mit direktem grenzübergreifendem Bezug und einem höheren Konkretisierungsgrad. Auftraggeber war

⁴ Grundlage ist eine Diplomarbeit am Fachbereich Agrarwirtschaft und Landschaftsarchitektur der FH Neubrandenburg zur Deutsch-Polnischen Zusammenarbeit im Grenzraum Mecklenburg-Vorpommern und der Wojewodschaft Zachodnieopomorskie auf informeller Ebene (Grotz 2004).

der Regionale Planungsverband Vorpommern. Es liegt je ein Schlussbericht für die deutsche und polnische Seite aus dem Jahr 2000 vor (SEK 2000).

Alle REKs sind weitgehend nach dem üblichen Schema aufgebaut. Sie formulieren auf der Grundlage von Stärken-Schwächen-Analysen Leitbilder, Leitziele und Handlungsfelder und setzen diese in umfangreichen Projektlisten um. Damit dokumentieren sie ihren Umsetzungsbezug. Bei den Pomerania-Dokumenten ergibt sich dieser Projekt- und Umsetzungsbezug durch die Vergabe von Fördermitteln. Die Bandbreite der beteiligten Akteure an den Aufstellungsprozessen der REKs (GROTZ 2004: 75 ff.) unterstreicht die Annahme, dass die REKs als Meinungsbild der regionalen Akteure auf der deutschen Seite des Stettiner Haffs interpretiert werden können. Die REKs vermitteln allerdings den Eindruck, dass eine Abstimmung untereinander zwar vorhanden ist, aber nicht sehr aktiv und intensiv im Sinne einer Arbeitsteilung und gemeinsamen strategischen Ausrichtung.

Auf der polnischen Seite sind den Verfassern bis auf das „Strukturkonzept Usedom-Wollin“ keine informellen Planungskonzepte bekannt. Es existieren lediglich auf der lokalen Ebene einige gute informelle, bürgerorientierte Ansätze der Kommunalentwicklung, z. B. in Form der Lokalen Agenden 21 in Barlinek, Nowogard und Police (Dorsch 2003: 14 ff.). Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass in den vergangenen Jahren zunächst einmal die harten Aufgaben der infrastrukturellen Erschließung und des Umweltschutzes Vorrang hatten und dadurch die begrenzten finanziellen und personellen Kapazitäten gebunden waren. Für diese Aufgaben existieren auch kommunale Zusammenschlüsse und Netzwerke auf der polnischen Seite des Stettiner Haffs wie z. B. der Kommunalverband der Insel Wollin. Hinzu kommt ein anderes, stärker autoritär ausgerichtetes Planungs- und Entscheidungsverständnis sowie die latent andauernde Macht der zentralen Strukturen. Es ist zu vermuten, dass sich in den nächsten Jahren auch die polnische Regionalpolitik stärker den informellen, impulsgebenden und auf Kooperationen und Netzwerke ausgerichteten Entwicklungsstrategien hinwenden wird und muss. Entsprechende Anreize und Forderungen werden nicht zuletzt durch die Struktur- und Förderpolitik der EU gegeben.

7.2 Mitarbeit polnischer Partner beim Aufstellungsprozess

Die grenzübergreifenden Pomerania-Dokumente sind von einer regionalen Arbeitsgruppe der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und der Wojewodschaft Westpommern aufgestellt worden. Mitglieder waren Vertreter der beiden Bundesländer, der Wojewodschaft sowie deutsche und polnische Mitglieder der Pomerania. Vertreter von kommunalen Gebietskörperschaften, Wirtschafts- und Sozialpartner wurden auf beiden Seiten der Grenze bei der Aufstellung aktiv beteiligt (JPD 2001: 61).

Auf subregionaler Ebene wurde das „Strukturkonzept Usedom-Wollin“ in Zusammenarbeit zwischen deutscher und polnischer Seite erstellt. Aufgrund unterschiedlicher Finanzierungsmodalitäten fungierten beide Seiten einzeln als Auftraggeber für ihre jeweiligen Teilkonzeptionen. Beide Teile wurden jedoch laufend zwischen den jeweils beauftragten Planungsbüros abgestimmt, die Expertengruppe Raumordnung der damaligen Gemeinsamen Umweltkommission Mecklenburg-Vorpommern – Wojewodschaft Stettin betreute das Projekt intensiv, so dass beide Teilkonzepte von beiden Seiten offiziell anerkannt wurden.

Am Aufstellungsprozess der fünf REKs, die sich ausschließlich auf deutsche Aktionsräume beziehen, wurden keine polnischen Partner beteiligt. In allen Dokumenten wird allerdings auf die Notwendigkeit einer deutsch-polnischen Zusammenarbeit hingewiesen.

7.3 Die Bedeutung der Grenzlage in den Regionalen Entwicklungskonzepten

In allen acht REKs wird die Bedeutung der Grenzlage und die Notwendigkeit einer grenzübergreifenden Zusammenarbeit für die Regionalentwicklung ausdrücklich betont. Die REKs sind dabei vorrangig auf wirtschaftliche Aspekte ausgerichtet. Ihr Hauptziel ist die Stimulierung der Wirtschaft in der strukturschwachen Grenzregion.

Die Chancen der Grenzlage werden insbesondere in der Nähe zum Großraum Stettin, in dem gemeinsamen Wirtschafts- und Tourismusraum an der Ostseeküste mit dem Siedlungsband der Seebäder Ahlbeck-Bansin-Heringsdorf (Drei Kaiserbäder) – Swinoujście – Miedzyzdroje sowie in dem Alleinstellungsmerkmal einer Grenzregion für den Tourismus gesehen. Große Hoffnung setzten die Autoren und Akteure der REKs auf den Wirtschafts- und Großraum Stettin als Absatzmarkt für Dienstleistungen, gewerbliche und landwirtschaftliche Produkte. Die Grenzregion soll danach wieder die traditionellen ländlichen Versorgungsfunktionen für das Umland der Großstadt Stettin übernehmen. Die hauptsächlichen Handlungsfelder mit grenzübergreifendem Charakter sind dementsprechend die Erschließung des Großraums Stettin für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und den Tourismus, die Verbesserung der grenzübergreifenden Verkehrsbeziehungen sowie die Entwicklung als gemeinsame Tourismusregion. Hinzu kommen der grenzübergreifende Umwelt- und Naturschutz (REK UER 2000) und grenzübergreifende Kooperationen und Kommunikationsbeziehungen.

Die genannten Schwerpunkte korrespondieren mit den Maßnahmenkomplexen des Entwicklungs- und Handlungskonzeptes der Pomerania. Es unterscheidet die Handlungsfelder Stabilisierung und Entwicklung der Wirtschaft (Handlungsfeld I), Aufwertung der Verkehrsinfrastruktur und technischen Infrastruktur (Handlungsfeld II), Entwicklung des Tourismus und der touristischen Infrastruktur (Handlungsfeld III), Schutz und Erhaltung von Natur und Landschaft (Handlungsfeld IV), Entwicklung der sozialen und kulturellen Infrastruktur und die Stabilisierung und Aufwertung der sozialen Dienstleistungen und des kulturellen Angebotes (Handlungsfeld V), grenzübergreifende Koordination der regionalen Entwicklung und Vertiefung der innerregionalen und interkommunalen Zusammenarbeit in der Euroregion (Handlungsfeld VI).

Insgesamt versuchen die REKs einen gewissen Optimismus in Bezug auf die regionalökonomischen Perspektiven der Grenzregion zu verbreiten. Sie gehen davon aus, dass die Nachteile der jeweiligen nationalen Randlage sich gegenseitig aufheben können und mithilfe von grenzübergreifender Kooperation die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der Region erhöht werden kann. Ob dies gelingen kann, ist zur Zeit eher fraglich. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass beide Teilregionen im jeweiligen nationalen Kontext noch stärker von der gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung abgekoppelt und ausgeschlossen und zu Verlierer-Regionen werden.

7.4 Projekte mit deutsch-polnischem Bezug

Der besondere Anspruch der Umsetzungsorientierung kommt in den REKs in Form von umfangreichen Projektlisten und Maßnahmenvorschlägen zum Ausdruck. Um zu prüfen, welche Bedeutung grenzübergreifende Aspekte im Bewusstsein der regionalen Akteure auf der deutschen Seite haben und wo diese Schwerpunkte der grenzübergreifen-

den Zusammenarbeit sehen, wurde in der bereits erwähnten Diplomarbeit der Anteil der Projekte mit grenzübergreifendem Charakter in den aktualisierten Projektlisten der REKs sowie die bewilligten INTERREG III A-Projekte der aktuellen Förderperiode einschließlich der Projekte des „Fonds kleiner Projekte“ analysiert (Grotz 2004). Erfasst wurden nur die Projekte, die die beiden Grenzlandkreise Ostvorpommern und Uecker-Randow betreffen⁵.

Die Projektlisten der REKs enthalten 676 Projekte und Projektideen. Davon sind 166 Projekte (20%) auf irgendeine Art und Weise auf die Grenzsituation ausgerichtet bzw. haben grenzübergreifenden Charakter. Hinzu kommen 51 INTERREG III A-Projekte, die in der aktuellen Förderperiode (2000 bis 2006) im deutschen Untersuchungsraum bewilligt wurden. Von diesen sind 20 Projekte grenzübergreifend ausgerichtet. Weitere 98 Maßnahmen wurden über den „Fonds kleiner Projekte“ umgesetzt. Dies sind immerhin 12% aller grenzübergreifenden Projekte. Diese kleinen Projekte sind einmalige kleine Maßnahmen zur Völkerverständigung mit Hilfe gemeinsamer kultureller, sozialer und sportlicher Aktivitäten. Sie haben den Vorteil, dass sie unkompliziert und schnell zu realisieren sind und damit eine große Signalwirkung bei der Bevölkerung erzielen. Sie müssen allerdings nicht auf eine dauerhafte Wirkung ausgerichtet sein.

Insgesamt ergeben sich somit 825 Projekte und Projektideen, von denen 284 (34%) auf die Grenzsituation ausgerichtet sind. Abzüglich der Mehrfachnennungen ergeben sich 250 grenzübergreifende Projekte und Projektideen.

Tab. 1: Anzahl der Projekte und Projektideen in den REKs der Grenzregion Vorpommern (Grotz 2004: 92)

DOKUMENT	PROJEKT UND PROJEKTIDEEN	DAVON GRENZ-ÜBERGREIFEND
REK Vorpommern	142	42
REK Uecker-Randow	312	41
REK Ostvorpommern	110	30
REK Odermündung LEADER+	11	1
REK Odermündung „Regionen Aktiv“	26	3
Strukturkonzept Usedom – Wollin	75	49
Bewilligte INTERREG-Projekte	51	20
Fonds kleiner Projekte	98	98
Gesamt	825	284

(Bei 34 Mehrfachnennungen ergeben sich insgesamt 250 grenzübergreifende Maßnahmen.)

Lässt man den „Fonds kleiner Projekte“ unberücksichtigt, können 56% der Projekte und Projektideen den beiden Handlungsfeldern „Wirtschaft“ und „Tourismus“ zugeordnet werden. Dies deckt sich mit der starken wirtschaftlichen Orientierung der REKs und der veränderten Ausrichtung der INTERREG-Förderung. Während in der vergangenen

⁵ Grundlage für die Zuordnung „grenzübergreifender Charakter“ war der Erläuterungstext zum Projekt. Dies kann bedeuten, dass Projekte, die zwar grenzübergreifende Aspekte beinhalten, aber diese nicht nennen, nicht erfasst sind. Projekte, die in mehreren REKs genannt werden, wurden nur einmal berücksichtigt.

Förderperiode 1995 bis 1999 fast ausschließlich in die Entwicklung harter Infrastruktur und Erschließungsmaßnahmen investiert wurde (JPD 2001: 7), konzentriert die Pomerania ihre Mittel nun stärker auf wirtschaftsfördernde Aspekte.

Nur acht Projekte (3 %) betreffen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Umweltschutz, darunter die grenzüberschreitende Grundwasserbewirtschaftung Ost-Usedom/Swinemünde, ein grenzüberschreitendes Gewässermonitoring sowie die Entwicklung eines grenzüberschreitenden Natur- und Landschaftsschutzgebietes Swidwie-Gottesheide. Zu erwähnen ist an dieser Stelle allerdings der intensive und produktive fachliche Austausch zwischen dem Naturpark Usedom und dem polnischen Nationalpark Wollin, der, unabhängig von der Nennung in den REKs, bereits zu mehreren gemeinsamen Projekten geführt hat (zweisprachige Broschüren, Wisentgehege, Wiedereinsetzung alter – auf einer der beiden Seiten ausgestorbener – Tierarten, grenzüberschreitender Wanderweg u. a.).

Trotz der politisch stets manifestierten Schwerpunktsetzung auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit, welche sich, wie erwähnt, auch in den REKs verbal widerspiegelt, ist aus Tabelle 1 ersichtlich, dass doch nur ein geringer Anteil der Projekte den grenzüberschreitenden Charakter aufweist. Gerade das REK Uecker-Randow und die REKs Odermündung („LEADER+“ und „Regionen Aktiv“) weisen einen Anteil von ca. 10 % oder auch weniger auf. Obwohl das REK Vorpommern räumlich eine deutlich größere Fläche abdeckt und damit auch abstrakter sein könnte, weist es einen Anteil von 30 % auf. Dies trifft in modifizierter Form auch für das REK Ostvorpommern zu.

Eine tiefere Analyse, gezieltere Auswahl und feinere Sortierung der Projekte mit deutsch-polnischem Bezug ergibt das grobe Bild einer akteursorientierten Strategie oder eines Handlungskonzeptes für die deutsch-polnische Kooperation und bestätigt die These, dass die „kleineren“ Akteure/Gebietskörperschaften eher nachrangig grenzüberschreitend wirksam sind. Es zeigt auch die Verschränkung der REK-Projekte mit anderen Verbundprojekten und Netzwerken.

1. Insgesamt zehn Projekte betreffen Konzepte, Grundlagenstudien und teilräumige Entwicklungskonzepte. Darunter sind eine Studie zur zentralörtlichen Verflechtung zwischen Ostmecklenburg/Vorpommern und der Stadt Stettin, die im Auftrag des Regionalen Planungsverbandes im Rahmen des erwähnten INTERREG IIB-Projektes „South Baltic Arc“ erstellt wurde (Planungsgruppe4 2004, beauftragt durch den Regionalen Planungsverband Vorpommern)⁶ sowie das „Integrierte Verkehrskonzept Usedom-Wollin“, das als Forschungs- und Planungsprojekt des BMVBW von einem deutsch-polnischen Planerkonsortium erstellt wird (s. Beitrag Heinze i. d. Band).
2. Eine verhältnismäßig hohe Bedeutung haben Maßnahmen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen. Zwei Drittel der Grenze zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Polen sind noch immer für den Autoverkehr unpassierbar. Problematisch und noch ungelöst sind vor allem die zusätzlichen Verkehrsbelastungen und Verkehrsströme auf Usedom und Wollin, die sich bei der Öffnung eines Grenzübergangs auf der Insel für den motorisierten Individualverkehr ergeben würden. Weitere zentrale Verkehrsprojekte sind die Verlängerung der Usedomer Bäderbahn (UBB) nach Swinemünde sowie der Ausbau und Betrieb der Schienen-

⁶ Ein zweites Gutachten mit einer überwiegend volkswirtschaftlichen Ausrichtung wurde im Rahmen eines Forschungsprojektes der Hans-Böckler-Stiftung erstellt (Wilke 2004).

verbindung Ducherow – Swinemünde über eine wieder aufzubauende Karniner Brücke.

3. Eine Reihe von Projekten beschäftigt sich mit Fragen der Weiterbildung und Qualifizierung im transnationalen Zusammenhang. Seit 2001 wird mit INTERREG-Mitteln ein Verbundprojekt „Qualifizierung in der Euroregion“ gefördert. Es ist ausgerichtet auf die Bedarfe von Institutionen, der Wirtschaft und privater Vereinigungen, die grenzübergreifend tätig sind. Weitere Projekte sind spezielle Sprachangebote (Pilotprojekt „Telelernen“) oder Angebote zur Qualifizierungs- und Berufsausbildung von deutschen und polnischen Jugendlichen.
4. Ein zweiter Schwerpunkt der Pomerania-Projekte betrifft Wirtschaftskooperationen zwischen deutschen und polnischen Partnern. Kernprojekte sind das „Deutsch-Polnische Unternehmerforum“ mit einer branchenbezogenen Kontakt- und Informationsbörse für deutsche und polnische Unternehmer, die dem Erfahrungsaustausch sowie dem Auf- und Ausbau von Kooperationen dient, sowie eine Kooperationsoffensive für KMUs zur Entwicklung grenzübergreifender Partnerschaften⁷.
5. Zwei laufende Pomerania-Projekte haben Bausteine eines gemeinsamen deutsch-polnischen Regionalmarketings für den Wirtschaftsstandort Stettiner Haff zum Gegenstand. Die Entwicklung eines grenzübergreifenden Stettiner-Haff-Marketings ist ebenfalls eine Projektidee im REK Uecker-Randow.
6. Drei Schulen in der Region haben intensive Schulpartnerschaften mit Polen und ihren Lehrplan auf den polnischen Nachbarn ausgerichtet (Löcknitz, Heringsdorf und Pasewalk). Die Ansiedlung einer Außenstelle der Universität Stettin in Greifswald oder Torgelow ist über das Ideenstadium noch nicht hinausgekommen.
7. Allein acht Projekte und Projektideen beziehen sich auf den Aufbau von internationalen Jugendbegegnungsstätten der unterschiedlichsten Art. Einige – wie der Jugendhandwerkerhof in Mölschow, die deutsch-polnische Kunst- und Begegnungsstätte im Schloss Bröllin oder die Internationale Begegnungsstätte der Kriegsgräberfürsorge Golm in Zirchow – haben eine eigene Profilierung gefunden und befinden sich bereits in der Realisierung. Daneben haben sich etliche Kulturveranstaltungen und Musikfestivals mit polnischen Partnern etabliert.
8. Ein Schwerpunkt der Projektideen liegt, wie erwähnt, im Handlungsfeld Tourismus. Die meisten beziehen sich auf die Entwicklung von touristischen Touren, speziellen Reiseprodukten und die Vernetzung von Wegen. Insbesondere zum Radtourismus rund um das Stettiner Haff scheint es relativ viele Ideen und auch Gutachten⁸ in der Region zu geben. Sie haben sich allerdings bisher noch nicht in konkreten Maßnahmen niedergeschlagen. Drei weitere Projekte schlagen den Aufbau von deutsch-polnischen Informationszentren bzw. Begrüßungspunkten vor.
9. Zweimal werden Zentren für deutsch-polnische Zusammenarbeit vorgeschlagen. Im Rahmen von „Regionen Aktiv“ soll in Pasewalk ein Regionalzentrum für die deutsch-polnische Zusammenarbeit in der Landwirtschaft aufgebaut werden, das Aktivitäten im ländlichen Raum bündeln soll. In Torgelow ist unter dem Titel „Brücken bauen“ ein multifunktionales Koordinationszentrum im grenznahen Raum eröffnet worden.

⁷ S. auch www.suche-biete-boerse.de

⁸ S. z. B. das Gutachten zur Erschließung für den Fahrradtourismus im Rahmen des INTERREG IIIA-Projektes „Baltic“.

Zu erwähnen ist schließlich noch die Idee „Deutsch-polnische Zusammenarbeit im Gesundheitswesen – Netzwerk Ärztenotstand“. Das REK des Landkreises Uecker-Randow greift damit als einziges das aktuelle Thema der Versorgungsprobleme in der ländlichen Region auf.

7.5 Aktueller Sachstand der Projekte

Von den 152 grenzüberschreitenden Projekten der acht REKs, ohne Berücksichtigung des „Fonds kleiner Projekte“, sind bis zum Sommer 2004 lediglich 8 Projekte (5 %) umgesetzt worden. 60 Maßnahmen sind begonnen worden, waren aber zum Berichtszeitraum noch nicht abgeschlossen, 38 Projekte waren in Planung und 46 der Nennungen waren über das Stadium der Idee noch nicht hinausgekommen.

Dabei fällt auf, dass der Realisierungsgrad im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld Tourismus mit Abstand am geringsten ist. Über drei Viertel der Projekte existieren lediglich als Idee oder sind noch im Planungsstadium. Dies steht scheinbar im Widerspruch zu der großen Bedeutung, die die regionalen Akteure dem Tourismus für die Entwicklung der Region zubilligen. Es spiegelt andererseits die besondere Problematik der touristischen Entwicklung und touristischer Projekte wider und lässt auf einen erhöhten Bedarf überörtlicher, regionaler und grenzüberschreitender Koordination schließen. Tourismusprojekte sind im Gegensatz zu reinen Infrastrukturprojekten häufig auf Kooperationen, Vernetzung und ein besonderes Umsetzungsmanagement angewiesen.

Von den acht realisierten Projekten gehen sieben auf das Strukturkonzept Usedom-Wollin zurück. Es sind dies eher kleine und unkomplizierte Maßnahmen wie deutsch-polnische Ortspartnerschaften sowie „Usedom-Wolliner Stammtische“, organisierte Insel Touren auf den Inseln, das Veranstaltungszentrum Engelsburg in Swinoujście, der Jugendhandwerkerhof in Mölschow (Usedom), ein deutsch-polnischer Jugendmusikerherbst, der seit 2000 wechselseitig stattfindet, ein deutsch-polnisches Golfturnier, das seit 2001 jährlich auf Usedom und Wollin unter dem Namen „Baltic Golf Cup“ stattfindet und künftig auf Schweden und Dänemark ausgeweitet wird, sowie das deutsch-polnische Gymnasium in Heringsdorf, das in enger Kooperation mit dem Gymnasium in Swinoujście seit 2001 einen bilingualen Bildungsgang in gemischten Klassen an beiden Schulen mit zweisprachigen Lehrern anbietet. Die Europaschule in Pasewalk, eine Realschule, die eng mit Partnerschulen in Police und Zbaszyn zusammenarbeitet und Polnisch erfolgreich als zweite Fremdsprache anbietet, geht auf das REK Uecker-Randow zurück.

Trotz der Umsetzung von sieben Projekten kann das Strukturkonzept Usedom-Wollin als Beispiel dafür dienen, dass ein REK als informelles Planungsinstrument inhaltlich gelungen, die ganzheitliche Umsetzung letztlich jedoch misslungen ist. Das Konzept enthält detaillierte Aussagen für alle Gemeinden im Planungsgebiet. Es konnte jedoch schon während der Aufstellung beobachtet werden, dass das Interesse an der Umsetzung mit der Entfernung von der Grenze deutlich abnimmt. Durch die parteipolitische Zersplitterung der kommunalen Selbstverwaltung auf deutscher Seite und z.T. offenbar divergierende persönliche Interessenlagen ist es nicht gelungen, eine breite Trägerschaft für die Umsetzung des Konzeptes zu institutionalisieren. Hinzu kam und kommt, dass angesichts der unterschiedlichen Kommunalstrukturen – mit kleinen, ehrenamtlichen Gemeinden auf der deutschen und großen Gemeinden auf der polnischen Seite – eine Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe sehr schwierig ist.

Der Umsetzungsgrad der REKs ist damit insgesamt nicht sehr hoch. Dies kann angesichts der begrenzten Zeitspanne seit Fertigstellung der meisten Konzepte auch noch

nicht erwartet werden. Es ist allerdings zu vermuten, dass es auch in der Folge schwierig sein wird, die Projekte von regionaler Bedeutung umzusetzen. Abgesehen von Geldmangel fehlen hierfür die erforderlichen professionellen institutionellen Voraussetzungen. Es gibt zu wenig klare Zuständigkeiten und Aufgabenverteilungen auf der regionalen und kommunalen Ebene. Es fehlen die polnischen Partner, nicht zuletzt wegen der Ungleichzeitigkeit und der Disparitäten beiderseits der Grenze. Es sind keine klaren Schwerpunkte gesetzt und vor allem erfolgt zu wenig Aufgabenwahrnehmung, d.h. Ausführung!

7.6 Einschätzung

Auf den ersten Blick fällt es schwer, angesichts der Vielfalt der Projekte und Projektideen in den REKs die Übersicht zu behalten und eine klare Linie einer kooperativen Regionalentwicklung zu erkennen. Die detaillierte Analyse und Sortierung der Projekte hat aber auch gezeigt, dass trotz der verschiedenen, zum Teil konkurrierenden Träger und Beteiligten ein klares Meinungsbild über Notwendigkeit und Schwerpunkte einer grenzübergreifenden Zusammenarbeit besteht. Das entscheidende Problem ist und bleibt die Umsetzung dieser Ideen.

Der konstatierte Optimismus in Bezug auf die grundsätzliche Entwicklungsfähigkeit kann den Autoren nicht verdacht werden. Er ist letztlich notwendig, um die Initial- und Verstärkerfunktion der REKs wirklich ausfüllen zu können. Allerdings sollte er stärker mit den realen Verhältnissen und Entwicklungschancen verschränkt werden im Sinne eines „optimistischen Realismus“.

8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Ausgehend von den eingangs formulierten Fragen, lassen sich aus der hier vorliegenden Gesamtschau der deutsch-polnischen Zusammenarbeit und Abstimmung in der nördlichen deutsch-polnischen Grenzregion folgende erste Schlussfolgerungen aus Sicht der deutschen Planungsebenen und -akteure ziehen:

Grenzübergreifende Aspekte spielen auf allen Ebenen der räumlichen Entwicklungsplanung eine Rolle, von der EU über die bundesstaatliche Ebene bis hinunter zu den Kommunen und den regionalen und örtlichen Akteuren auf beiden Seiten der Grenze. Die besondere wirtschaftliche, ökologische, soziale und historisch-kulturelle Bedeutung und Herausforderung wird von den Trägern und Akteuren der räumlichen Entwicklungsplanung gesehen. Auf der Ebene der Region spiegelt sich dies in der Vielzahl von guten und richtigen Projektideen und Projektansätzen mit deutsch-polnischem Bezug wider. Ein „europäisches Bewusstsein“ ist zumindest bei den unmittelbaren Akteuren der Regionalentwicklung durchaus vorhanden.

Die Probleme liegen eher in der Kohärenz der einzelnen Planungs- und Akteursebenen und in der Umsetzung. Formelle Abstimmungen, Beteiligungen und gegenseitige Unterrichtungen von raumbedeutsamen Maßnahmen spielen im dünn besiedelten, dispersen Grenzraum eine untergeordnete Rolle. Für eine flexible, zeitnahe, aktions- und akteursorientierte Regionalentwicklung erscheinen sie als nicht geeignet und nicht relevant. Andererseits suggerieren die formellen Vorgaben in den Raumordnungsgesetzen die Arbeit mit informellen Planungsinstrumenten (z. B. § 1, Abs. 2, Satz 8 ROG). Auf staatlicher Ebene wird dies auch in Form von rahmensetzenden Leitbildern ausgefüllt, erscheint jedoch inhaltlich zu grob. Beispielhaft sei das „Deutsch-Polnische Haus“ genannt. Es schließt Mecklenburg-Vorpommern und die Wojewodschaft Westpommern, mit Ausnahme der Stadt Stettin, faktisch aus.

Eine direktere Wirkung hat da die europäische Raumentwicklungs- und Regionalpolitik mit der direkten Verknüpfung mit Förderinstrumenten für die transnationale und grenzübergreifende Zusammenarbeit. Während diese Instrumente von Bund, Ländern und den regionalen Planungsinstitutionen auch genutzt werden, fehlen den Kommunen in der Regel die finanzielle, fachliche und personelle Kraft sowie adäquate Partner auf der anderen Seite.

Informelle Instrumente und Strategien einer kooperativen Regionalentwicklung werden auf der deutschen Seite intensiv genutzt und angewendet. Die Grenzlage zu Polen sowie grenzübergreifende Aspekte der Zusammenarbeit spielen in den Konzepten eine große Rolle. Dies schlägt sich letztlich auch in einer Vielzahl von Projekten und Projektideen in den Regionalen Entwicklungskonzepten nieder. Die hauptsächlichen Probleme sind z. T. bereits weiter oben genannt worden: Es fehlen eine Abstimmung und Kooperation zwischen den Akteursgruppen sowie eine klare aufgabenbezogene Zuständigkeit und Prioritätensetzung im Sinne einer Aufgabenteilung für die Umsetzung der REKs. Es fehlt die direkte Anbindung der REKs an die wichtigsten Förderinstrumente für die grenzübergreifende Zusammenarbeit, insbesondere die INTERREG III A-Förderung. Und es fehlen leistungsfähige Institutionen auf der kommunalen, regionalen und transnationalen Ebene.

Vergleicht man die polnischen und die deutschen Instrumente und die Praxis der Raumentwicklung, so lassen sich unterschiedliche Stärken und Schwächen feststellen. In Polen gibt es eine relativ starke formale Raumentwicklung und deren Implementierung. Informelle Entwicklungsstrategien und regionale Netzwerke sind jedoch erst im Entstehen. Auf der deutschen Seite sind hingegen Netzwerke und informelle Planung auf allen Planungsebenen relativ stark. Hier hapert es an der Verbindung mit den formalen Planungs- und Entscheidungsstrukturen und der Umsetzung. Generell fehlt die formale Bindung von Projektergebnissen auf beiden Seiten, die Versuchung einer Gering-schätzung von informellen Strategien ist nicht zu übersehen.

Unter diesen Gesichtspunkten können, allerdings allein aus deutscher Sicht, folgende strategische Eckpunkte für eine bessere Effizienz der kooperativen Regionalentwicklung mit Bezug zur deutsch-polnischen Grenzregion genannt werden:

- Die Bedeutung der Entwicklung der Region als Grenzlandregion muss deutlich stärker als bisher implementiert und realisiert werden. Die Rahmenvorgaben und die vielfältigen finanziellen Instrumente der EU und des Bundes müssen besser und effektiver im Sinne einer ganzheitlichen Entwicklungsstrategie genutzt werden.
- Dies bedeutet auch, dass konzeptionelle Grundlagen wie die REKs stärker mit den zentralen Finanzierungsinstrumenten im Sinne einer investitionsvorbereitenden Planung verkoppelt werden müssen. Dies kann auch geschehen, indem die wichtigsten europäischen Förderinstrumente für die grenzübergreifende Zusammenarbeit, die INTERREG-Programme, stärker für die Umsetzung der REKs genutzt werden.
- Notwendig sind klare aufgabenadäquate Zuständigkeiten auf der regionalen Ebene, indem z. B. im Sinne der Gebiets- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern ein Regionalkreis auf der deutschen Seite der Grenze geschaffen wird, die Gemeinden zusammengefasst und gestärkt werden sowie ein tatsächlich aufeinander abgestimmtes Regionalmanagement eingerichtet wird.
- Weiterhin sollte eine klare Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung sowie Schwerpunktsetzung zwischen den einzelnen Politikebenen und fachlichen Trägern vereinbart werden.

Regional bedeutsame Handlungsbereiche und Projekte (aus deutscher Sicht) für die Grenzregion im Sinne einer regionalen Gesamtstrategie könnten z. B. sein:

- die Verbesserung der grenzüberschreitenden Verkehrsbeziehungen (Öffnung weiterer Grenzübergänge)
- eine Sprach- und Bildungsoffensive
- die Koordinierung der Bildungs-, Jugend- und Umweltbildungsarbeit und -angebote in der Region
- die Unterstützung und Förderung deutsch-polnischer Wirtschaftsbeziehungen
- die Entwicklung einer Fahrradregion „Stettiner Haff“ bzw. die Koordinierung der fahrradtouristischen Infrastruktur um das Stettiner Haff als Leitprojekt für die Verbindung der deutschen und polnischen Teilregion und die Verbindung von Küste und Hinterland
- Stärkung der noch relativ wenigen handelnden Akteure

Andere Handlungsbereiche sollten unterstützt, aber dem regionalen Wettbewerb der Ideen überlassen werden bzw. über kleinregionale oder fachbezogene Partnerschaften mit Projekten gefüllt werden.

Schließlich erfordert eine Optimierung der regionalen Zusammenarbeit entsprechende konsequente Strukturen auf den übergeordneten Ebenen. Dies bedeutet, dass sowohl die Länder als auch Bund und EU ihre Koordinierungsaufgaben stärker wahrnehmen und ihre jeweiligen Fachpolitiken ressortübergreifend aufeinander abstimmen müssen. Ohne klare rahmensetzende Regeln und Prioritäten, bilaterale Vereinbarungen sowie entsprechende Ansprechpartner auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene findet eine regionale und kommunale grenzübergreifende Zusammenarbeit keinen Halt und kann keine Wirkung entfalten. Die deutschen und polnischen Vertreter mindestens der Landes- und Regionalebene werden künftig gefordert sein, die informellen Instrumente und Strategien durch gemeinsame politische Beschlüsse aufzuwerten und sie so mit einer gewissen Verbindlichkeit auszustatten.

Bei all dem sollte allerdings bedacht werden, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der nördlichen Grenzregion um das Stettiner Haff gerade erst am Anfang steht und die Menschen beiderseits der Grenze eine schwierige und komplizierte Vergangenheit zu bewältigen haben. Wichtiger als Gedankenspiele über Entwicklungsstrategien und Planungsinstrumente erscheinen daher Geduld und Toleranz im Umgang miteinander für die Entwicklung eines grenzüberschreitenden regionalen Bewusstseins.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2001): Deutsch-Polnisches Handbuch der Planungsbegriffe. Hannover.
- Amt für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern, Greifswald: Raumordnungskataster. Laufende Eintragungen.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1995): Raumordnerische Leitbilder für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze. Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW) (2002): Zur Aktualisierung der raumordnerischen Leitbilder für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze. Berlin.
- CEMAT (2000): Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire. Hannover.
- Dehne, Peter (2002): Regionale Entwicklungskonzepte – Begriffsbestimmung und Funktionen. In: Keim, K.-D.; Kühn, M. (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte. Strategien und Steuerungswirkungen, S. 24-33. Hannover
- Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) (2003): Transnationale Kooperation im polnisch-deutschen (Wirtschafts-)Raum. DSSW-Materialien. Berlin.
- Dorsch, Pamela (2003): Nationale und Transnationale Vernetzung polnischer Städte und Regionen – Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung. Berlin.
- EHK (1999): Entwicklungs- und Handlungskonzept der Euroregion Pomerania für den Zeitraum 2000–2006. Auftraggeber Kommunalgemeinschaft Euroregion Pomerania e.V.
- EUREK (1998): Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der EU. Potsdam.
- Grotz, Ariane (2004): Regionalentwicklungsplanung rund um das Stettiner Haff. Deutsch-polnische Zusammenarbeit im Grenzraum Mecklenburg-Vorpommern und der Wojewodschaft Zachodnieopomorskie auf informeller Ebene. Diplomarbeit im Fachbereich Agrarwirtschaft und Landschaftsarchitektur der FH Neubrandenburg, Neubrandenburg.
- Hoffmann, Jens (2002): Regionale Entwicklungskonzepte in Mecklenburg-Vorpommern. Ein Überblick. Neubrandenburg, Institut für Umweltgeschichte und Regionalentwicklung e.V.
- JPD (2001): Joint Programming Document 2001–2006. Regionales Programm des deutsch-polnischen Grenzraums im Gebiet der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und der Wojewodschaft Zachodniepomorskie. INTERREG III A / PHARE CBC 2002. Hrsg.: Regionale Arbeitsgruppe der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und der Wojewodschaft Zachodniepomorskie.
- Landesvertretung Thüringen beim Bund (2002): Bestandsaufnahme deutsch-polnischer Partnerschaften. www.thueringen.de/de/tsk/tskb/ausschuss.
- Matz, Grzegorz (2004): Raumplanung in Westpommern. In: Stoll, Michael (Hrsg.): Strukturwandel in Ostdeutschland und Westpolen, S. 149-160. Hannover. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arbeitsmaterial der ARL Nr. 311.
- Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern; Marschallamt Wojewodschaft Zachodniepomorskie/Westpommern (2001): Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit im Bereich Raumordnung und Arbeitsmarkt. Schwerin 06.03.2001.
- Okon, Waldemar (2004): Raumordnung und Landesplanung in der deutsch-polnischen Region Odermündung. In: Stoll, Michael (Hrsg.): Strukturwandel in Ostdeutschland und Westpolen, S. 171-178. Hannover. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arbeitsmaterial der ARL Nr. 311.
- Planungsgruppe4 (2004). Zentralörtliche Verflechtungen zwischen Ostmecklenburg/Vorpommern und der Stadt Szczecin. Berlin, Regionaler Planungsverband Vorpommern.
- Regionaler Planungsverband Vorpommern (RPV) (2004): Zentralörtliche Verflechtungen zwischen Ostmecklenburg/Vorpommern und der Stadt Szczecin, Vorabzug. Berlin.
- REK Odermündung LEADER+ (2002): Natur und Kultur als Partner der wirtschaftlichen Entwicklung in der Odermündung, Regionales Entwicklungskonzept im Rahmen von LEADER+. Stiftung Odermündung – Regionalverband für dauerhafte Entwicklung e.V. Anklam.
- REK Odermündung Regionen Aktiv (2002): Die Region Odermündung, Regionales Entwicklungskonzept für den ländlichen Raum, Bewerbungsbeitrag im Wettbewerb „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Träger: Die Region Odermündung e.V. Ferdinandshof.

- REK OVP (2004): Regionales Entwicklungskonzept für den Landkreis Ostvorpommern. Materialien zur Kreisentwicklung, Band 4.1/4.2. Anklam.
- REK UER (2002): Wir am Stettiner Haff. Lebenswerte Region zwischen Usedom und Berlin. Regionales Entwicklungskonzept für den Landkreis Uecker-Randow. Pasewalk.
- REK VP (2002): Regionales Entwicklungskonzept Vorpommern. Regionaler Planungsverband Vorpommern. Greifswald.
- Republik Polen: Ustawa z dnia 27 marca 2003 r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dziennik ustaw z dnia 10 maja 2003 (Gesetz über die Raumplanung und Raumordnung vom 27.03.2003. In: Gesetzesblatt der Republik Polen vom 10.05.2003).
- SEK (2000): Strukturkonzept zur nachhaltigen Entwicklung der Inseln Usedom und Wollin. Studie zur grenzüberschreitenden Planung. Schlussbericht, Deutsche Seite.
- VASAB 2010 (Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010) (1994): Towards a Framework for Spatial Development in the Baltic Sea Region. Tallin.
- VASAB 2010 (Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010): From Vision to Action (1996). Stockholm.
- VASAB 2010 (Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010): Spatial Development Action Programme (2001). Wismar.
- Wilke, M. u. P., wmp-consult (2004). Wachstumspol Stettin und Auswirkungen auf die Entwicklung der deutsch-polnischen Grenzregion. Forschungsprojekt im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Endbericht. Hamburg, Kiel.

Edgar Trawnicek, Gerhard Platzer

Neue Chancen für die Regionen entlang der ehemaligen EU-Außengrenze durch Verbesserung der Erreichbarkeit

Gliederung

Einführung

- 1 Der Landesentwicklungsplan Sachsen (LEP)
- 2 Grundlagen europäischer Raumordnung
- 3 Veränderung europäischer Raumstrukturen – ein neuer Wirtschaftskernraum entsteht
- 4 Raumentwicklung und Transnationale Verkehrskorridore
 - 4.1 Verkehrsprojekte Europäische Einheit
 - 4.2 Das INTERREG IIIB-Projekt „SIC“
- 5 Ausblick

Einführung

Nach der Erweiterung vom 1. Mai 2004 erstreckt sich das Territorium der Europäischen Union auf eine Fläche von annähernd 4 Mio. Quadratkilometer mit einer Nord-Süd- und einer Ost-West-Ausdehnung von jeweils ca. 4000 km. In den Mitgliedsstaaten leben mehr als 450 Mio. Einwohner, das sind 72 % mehr als in den USA und 3,6-mal so viel wie in Japan. Das Territorium der EU zeichnet sich jedoch durch eine ganz erhebliche territoriale Unausgewogenheit aus, denn Wohlstand, Innovationsfähigkeit sowie internationale Funktionen konzentrieren sich noch zu einem großen Teil auf eine relativ kleine Zone in der Mitte der EU der 15, die als sogenannte „Blaue Banane“ oder auch als „Fünfeck“ (zwischen London, Paris, Mailand, München und Hamburg) bezeichnet wird. Die nach der EU-Erweiterung entstandene territoriale Dimension erfordert neue europäische und nationale Raumentwicklungsstrategien.

Sachsen und die anderen neuen deutschen Bundesländer an der „Nahtstelle“ zum erweiterten Europa müssen sich ihrer Rolle in zweifacher Hinsicht bewusst werden. Einerseits als „Mittler“ zwischen den neuen Mitgliedsstaaten, insbesondere Polen und Tschechische Republik und den wirtschaftlichen Kernräumen Westeuropas, andererseits als Grundlage der eigenen optimalen Positionierung im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses. Für die Raumordnung und Landesentwicklung bedeutet die EU-Erweiterung daher sowohl eine einzigartige Gelegenheit als auch ultimative Notwendigkeit, die grenzüberschreitende und die transeuropäische Zusammenarbeit zu verstärken sowie die dazu erforderlichen rechtlichen Instrumentarien zu vervollkommen.

1 Der Landesentwicklungsplan Sachsen (LEP)

Der Landesentwicklungsplan Sachsen 2003 bietet planerische Ideen und Lösungen auch zu Fragen der Auswirkungen der EU-Erweiterung an. Bereits im Leitbild wird darauf verwiesen, dass die transnationale Zusammenarbeit sowie die grenzübergreifenden Verflechtungs- und Kommunikationsbeziehungen ausgebaut werden sollen. Sachsen soll seine Mittlerfunktion zwischen West-, Mittel- und Osteuropa verstärkt nutzen im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung und Annäherung der benachbarten Regionen in Polen und Tschechien an das durchschnittliche Niveau der Mitgliedsstaaten.

Dazu sollen lt. LEP die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau funktionaler Verflechtungen mit den Regionen der Nachbarländer geschaffen und grenzübergreifende Kooperationen entwickelt werden:

- Die Planungen und Maßnahmen, insbesondere in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, Infrastruktur, Emissions- und Klimaschutz sowie vorbeugenden Hochwasserschutz sind grenzüberschreitend abzustimmen.
- Das Verkehrssystem in Sachsen ist den Erfordernissen der EU-Erweiterung anzupassen, insbesondere soll die transnationale Erreichbarkeit des Freistaates im Zuge der paneuropäischen Verkehrskorridore entscheidend verbessert werden.
- Langfristig sind die Voraussetzungen für gemeinsame grenzüberschreitende regionale Raumordnungspläne zu schaffen.
- Die transnationale Zusammenarbeit der Regionen und Kommunen, insbesondere im Kooperationsraum CADSES (mitteleuropäischer, Adria-, Donau und südeuropäischer Raum) der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B ist zu intensivieren.
- Die rechtlichen Voraussetzungen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumplanung sind zu schaffen bzw. zu verbessern.

Bedingt durch die Lage Sachsens im Dreiländereck Deutschland – Polen – Tschechische Republik wird die Landesentwicklung zunehmend beeinflusst durch Prozesse jenseits der rund 570 Kilometer langen Staatsgrenze. In den grenznahen Gebieten lebt rund ein Drittel der sächsischen Wohnbevölkerung. Die Gebiete nehmen annähernd die Hälfte der sächsischen Landeshälfte ein und sind im Landesentwicklungsplan 2003 als „Räume mit besonderem landesplanerischem Handlungsbedarf“ ausgewiesen. Die EU-Erweiterung eröffnet nicht nur Grenzregionen der betroffenen Länder, sondern den beteiligten Staaten insgesamt große Chancen. Der Freistaat Sachsen rückt von der bisher sozioökonomischen Randlage mehr ins Zentrum der EU. Der sich im Osten erweiternde Wirtschaftsraum lässt einen Ausweg aus der politischen und wirtschaftlichen Isolation sächsischer Grenzregionen erwarten.

Ziel der sächsischen Raumentwicklungspolitik und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist es, die Gebiete als zusammenwachsende Regionen zu entwickeln, ohne dabei die kulturelle Vielfalt des europäischen Raumes und die Chancen aller Beteiligten zu beschneiden. Für den sächsisch-tschechischen Grenzraum wurden bereits im Jahre 1999 gemeinsame Entwicklungskonzepte erarbeitet. Raumordnerische Leitbilder wurden auch für das Gebiet entlang der deutsch-polnischen Grenze erstellt und im Jahr 2002 aktualisiert.

Ein erheblicher Teil der auf Sachsen in den Jahren 2000 bis 2006 entfallenden Mittel des EU-Strukturfonds in Höhe von rund 5,1 Mrd. Euro wird für die Entwicklung der Grenzregionen eingesetzt. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet

der Raumordnung erhält durch die EU-Erweiterung eine neue Qualität. Dem trägt die im Jahr 2004 gebildete sächsisch-niederschlesisch-tschechische Arbeitsgruppe Raumordnung Rechnung, die künftig einen wichtigen Beitrag zur notwendigen Verbesserung der Zusammenarbeit im unmittelbaren Grenzraum und im transnationalen Rahmen leisten wird.

2 Grundlagen europäischer Raumordnung

Vor dem Hintergrund der EU-Erweiterung und Sachsens unmittelbarer Nachbarschaft zu zwei neuen Mitgliedsstaaten gewinnen die grundlegenden Aussagen des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) zur polyzentrischen Gestaltung der erweiterten Europäischen Union an Bedeutung für die sächsische Landesentwicklung. Die EU befasst sich mit einer ganzen Reihe von Politikfeldern, die auch die räumliche Entwicklung betreffen, z. B. die Agrar-, Umwelt-, Regional- und die Verkehrspolitik. Sie in eine Strategie der gesamten europäischen Raumordnung einzubinden und vor diesem Hintergrund zu bewerten und danach die Förderinstrumente zu konzentrieren, ist bislang nicht ausreichend gelungen.

Diese Aktivitäten der EU führen aber auch zu Widersprüchen: Zwar hat die EU über diese sektoralen Förderinstrumente eine Fülle von Möglichkeiten, Raumstrukturen zu beeinflussen, sie verfügt aber nicht über die förmliche Kompetenz, die verschiedenen Planungsfelder über ein eigenes Planungskonzept raumordnend zu koordinieren. Daher existiert auch kein europäischer Raumordnungsplan, er wurde bisher von den Mitgliedsstaaten auch nicht gefordert. Das Fehlen zumindest eines gemeinsamen Leitbildes für die zukünftige Entwicklung konnte in der Vergangenheit dazu führen, dass ein noch so guter europäischer Fachplan einem anderen widersprechen oder zumindest diesem im Wege stehen konnte. Dieses Defizit wurde durch die Verabschiedung des EUREK im Mai 1999 durch die für Raumordnung zuständigen Minister der damaligen Mitgliedsstaaten zumindest in Teilen beseitigt.

Das EUREK stellt einen Orientierungsrahmen für die raumbedeutsamen Fachpolitiken zur Erreichung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung des europäischen Territoriums dar.

Die grundlegenden Ziele des EUREK sind:

- Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
- Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes
- ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes

Verbunden mit dieser Zielsetzung wurden für Europa drei raumordnungspolitische Leitbilder entwickelt, die auch vor dem sich aktuell vollziehenden Erweiterungsprozess ihre volle Gültigkeit erhalten haben:

- die Entwicklung eines ausgewogenen und polyzentrischen Städtesystems und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land
- gleichwertiger Zugang zu Infrastruktur und Wissen
- nachhaltige Entwicklung, intelligentes Management und Schutz von Natur und Kulturerbe

Das EUREK von 1999 konnte noch nicht alle aufgeworfenen Fragen europäischer Raumentwicklung beantworten und alle Aufgaben erfüllen. Dennoch war es eine erste wichtige Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine europäische Politikgestaltung

im Hinblick auf die räumliche Entwicklung innerhalb der europäischen Union mit einem Ausblick auf deren Erweiterung.

Zur Ergänzung des EUREK hat die europäische Raumordnungsministerkonferenz im Herbst 2000 „Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent“ verabschiedet. Für die größere räumliche Gebietskulisse des Europarates wurden sehr allgemein Aussagen

- zur Europarat-Strategie des sozialen Zusammenhalts,
- zu den neuen kontinentalen Herausforderungen in Europa,
- zu der besonderen Rolle des privaten Sektors in der Raumentwicklung und
- zu entwicklungspolitischen Maßnahmen für die verschiedenen Raumtypen

gemacht. Die Erweiterung der EU fordert allerdings auf der europäischen Ebene eine Präzisierung der Leitlinien und des EUREK, das nur in ersten Ansätzen den Erweiterungsprozess als zusätzliche Herausforderung für die europäische Raumentwicklungspolitik beschreibt.

Die „EU-Ziele für nachhaltiges Wirtschaftswachstum“ (Lissabon-Strategie) vom März 2000 stellen ein weiteres strategisches Konzept des Europäischen Rates für die Entwicklung im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends dar. Inzwischen setzt die EU diese Strategie seit vier Jahren, mit allerdings bescheidenem Erfolg, um. Im November 2004 betonten die für Raumordnung zuständigen EU-Minister anlässlich ihres informellen Treffens in Rotterdam die Bedeutung der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit. Sie stellten fest, dass *territorialer Zusammenhalt* das Konzept des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ergänzen muss und ausgeglichene und nachhaltige Entwicklung als grundlegendes Ziel der EU in einen raumordnungspolitischen Zusammenhang überführt werden muss.

Diese Präzisierung auf der Ebene der EU ist dringend erforderlich, da aufgrund der wesentlichsten räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklungstrends, nämlich

- der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung und Überalterung in den alten EU-Ländern und der fortschreitenden Suburbanisierung,
- des ungleichen Wirtschaftswachstums (die Wachstumsraten der Wirtschaftsentwicklung in den neuen EU-Ländern sind im Durchschnitt rund zwei- bis dreimal höher als in den alten EU-Ländern),
- der soziökonomischen „Nachholeffekte“ im Bereich der Motorisierung und der Konsumausgaben der privaten Haushalte,

nicht nur die Entwicklung eines neuen Marktes, sondern auch die Bewältigung des aus diesen Entwicklungstrends zu erwartenden Verkehrsaufkommens eine neue gesamt-europäische Aufgabe sein wird.

Es wird mit ziemlicher Sicherheit nicht mehr ausreichen, die Beförderungskapazität auf der bestehenden Infrastruktur oder durch neue Infrastrukturen anzuheben, ohne das Prinzip der Nachhaltigkeit zu verletzen. Eine konzentrierte Strategie, die Verkehrspolitik und Raumordnungspolitik gleichermaßen integriert, wird dazu erforderlich sein.

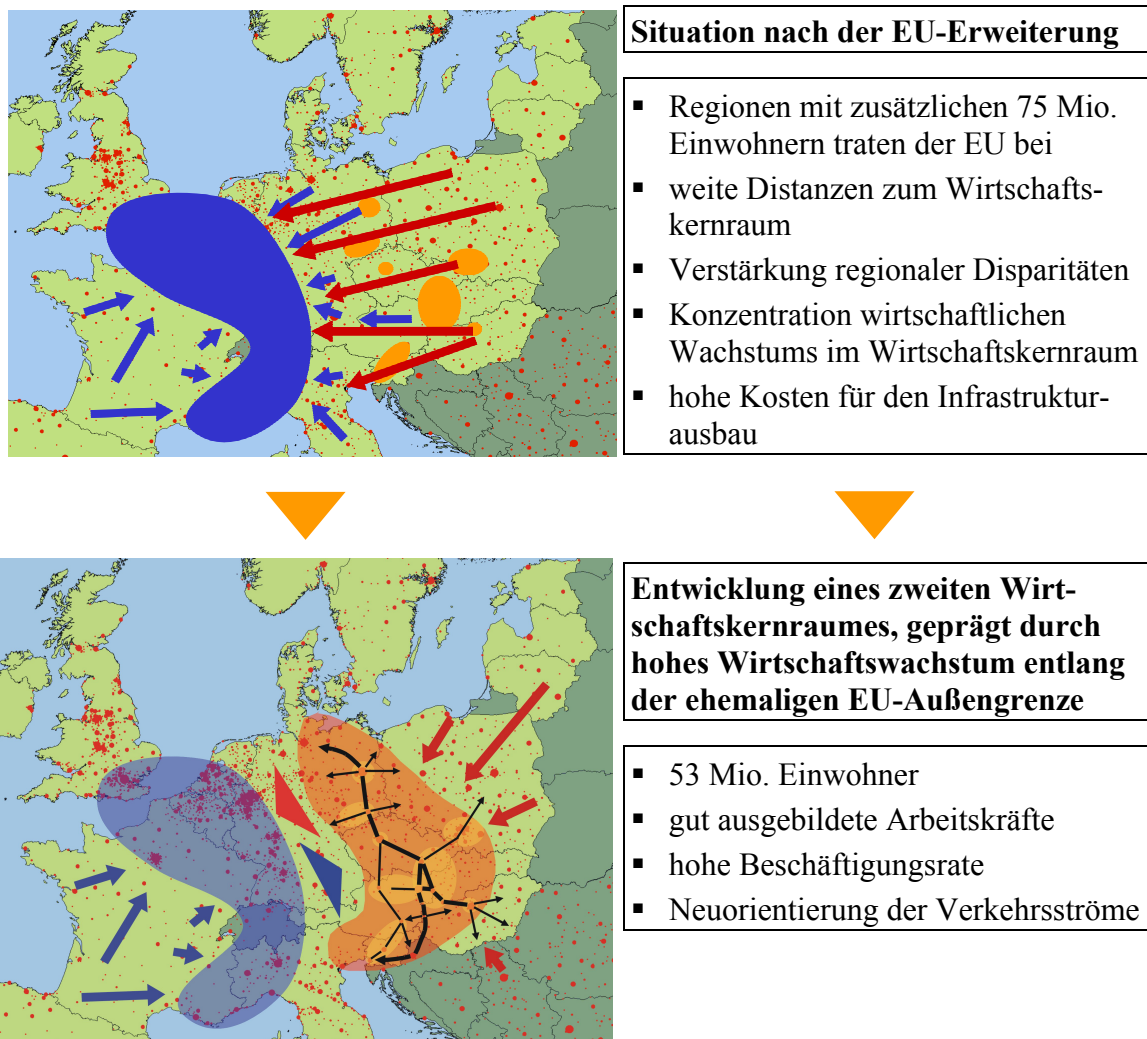
Gegenwärtig ist die europäische Raumstruktur geprägt von einer übermäßigen geographischen Konzentration von Wirtschaftskraft, Anlagen der Infrastruktur und Bevölkerung auf einen Kernraum (s. Abb. 1). Rund 50 % der europäischen Wertschöpfung konzentriert sich auch auf diesen Kernraum.

Wenn sich das Wirtschaftswachstum der neuen EU-Länder vorwiegend darin erfüllt, im gleichen Ausmaß die Handels- und Wirtschaftsströme zu diesem Kernraum zu intensivieren, wird auch das künftige Verkehrsnetz nicht in der Lage sein, in diesem Kernraum und auch in den Regionen eine einigermaßen zügige Abwicklung des Verkehrsaufkommens zu garantieren.

Durch die EU-Erweiterung besteht die Gefahr der Verstärkung dieser Konzentration mit all ihren negativen Wirkungen wie z. B. erhöhten Umweltbelastungen und Verzögerungen notwendiger regionaler Entwicklungsprozesse in den neuen Mitgliedsstaaten bzw. den bisher benachteiligten Grensräumen, denen der gesamte Freistaat Sachsen zuzurechnen ist.

Bereits im EUREK wird aus diesem Grund darauf verwiesen, dass „angesichts der Erweiterung der EU eine weitere Konzentration der Raumentwicklung auf nur eine einzige global herausragende, dynamische Integrationszone nicht zu einer Reduzierung der Disparitäten zwischen dem zentralen Teil und einer sich noch vergrößernden Peripherie führen würde. Eine neue Strategie der Raumentwicklung ist daher erforderlich.

Abb. 1: Wirtschaftskernräume der EU



Quelle: Sustrain Implement Corridor (SIC)

Diese Aussage des EUREK ist aus sächsischer Sicht voll zu unterstützen und die Landesentwicklung ist aufgerufen, entsprechende Konzepte und Strategien gemeinsam mit den Nachbarländern zu entwickeln. Sachsens grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumentwicklung ist darauf gerichtet, die für Sachsen und seine östlichen und südöstlichen Nachbarn in der Folge des 2. Weltkriegs entstandenen schmerzhaften Barrieren und Nachteile zu überwinden und die vorhandenen Entwicklungschancen in ähnlicher Weise zu nutzen, wie dies den europäischen Staaten in nunmehr fast 60 Jahren nach Beendigung des 2. Weltkriegs möglich war.

Die Vorstellung der EUREK sieht im erweiterten Europa Räume innerhalb einer polyzentrischen Struktur vor, die im EU-Raum gut verteilt sind und aus miteinander vernetzten, gut erreichbaren Metropolregionen und daran angebundenen Städten und ländlichen Gebieten bestehen. Das Konzept der dezentralen Konzentration, das vonseiten des EUREK als Grundschemata der räumlichen Entwicklung in Europa postuliert wird, ist in dieser Hinsicht neu zu interpretieren:

Sieht man als dezentrale Konzentration nicht die Schaffung von einzelnen „Inseln der Suburbanisierung“ an, sondern versucht durch Achsenausweitung der Verkehrswege diese Suburbanisierung entlang von (Verkehrs-)Achsen zu bündeln, so können die starren Zuordnungen der suburbanen Regionen zu den jeweiligen Metropolregionen zugunsten einer flexibleren Zuordnung zu weiteren Zentren der Achse beseitigt werden. Diese Attraktivitätssteigerung der Wohnstandorte entlang von Achsen kann eine Verringerung des Verkehrsdrucks in den Metropolregionen bewirken. Die Umsetzung einer auf diese Zielstellung ausgerichteten Raumentwicklungspolitik wird eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung des räumlichen Ausgleichs in Europa spielen und letztlich damit der Übertragung des Grundsatzes der Raumordnung auf die europäische Ebene dienen, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen anzustreben. Es ist zu vermuten, dass es nur dann gelingen kann, einen Gegenpol zum bestehenden wirtschaftlichen Kernraum Europas aufzubauen, der notwendig sein wird, um die regionale Ausgeglichenheit als Zielsetzung der EUREK auch realisieren zu können.

3 Veränderung europäischer Raumstrukturen – ein neuer Wirtschaftskernraum entsteht

Bereits die politischen Veränderungen des Jahres 1989 haben gezeigt, dass die Öffnung der Grenzen und die Adaptierung der gleichen Wirtschaftssysteme nach einer anfänglichen „Durststrecke“ (mit negativer BIP-Entwicklung) durchaus für beide Partner diesseits und jenseits der EU-Außengrenze Vorteile in Ihrer (gesamtwirtschaftlichen) regionalen Entwicklung gebracht hat.

Haben die alten EU-Länder ihren Warenaustausch mit den MOEL recht kräftig erhöht, so standen in den MOEL Wirtschaftswachstumsraten gegenüber, die doppelt und dreifach höher als jene der alten EU-Länder waren und noch immer sind. Schon allein diese Gegenüberstellung macht deutlich, dass gesamtwirtschaftlich gesehen eine Win-Win-Situation zwischen den alten EU-Ländern und den neuen Beitrittsländern hergestellt wurde.

Tatsache ist auch, dass die Wirtschaftsunternehmen der alten EU-Länder (auch Klein- und Mittelbetriebe) zu den ersten und noch immer zu den wichtigsten Investoren (namentlich im grenznahen Bereich) gehören. Ein Prozess, von dem allerdings die neuen deutschen Bundesländer bisher noch nicht in gleichem Maße profitieren konnten wie z.B. die österreichischen Grenzregionen. Der Zufluss von Kapital, der Transfer von Know-how erlaubte schwerpunktmäßig im grenznahen Bereich die Ausbildung einer

modernen Wirtschaft mit hohen Wachstumschancen. Die grenzüberschreitende Integration, die die Wirtschaft schon längst vollzogen hat (und die ihr auch erhebliche Profite gebracht hat), wird aber nur in wenigen Fällen von den Menschen beiderseits der Grenze und auch nicht von der Administration nachvollzogen. Die bestehenden Grenzen stellen aber selbst nach der EU-Erweiterung eine gewisse Hemmschwelle dar. Optimierung jeweils aus der Sicht der eigenen Region, ohne die gemeinsam mit den Nachbarn zu nutzenden Synergien als Ziel zu haben, sind keine tragfähige Voraussetzung für eine gemeinsame Entwicklung der Regionen.

Die regionale Ordnung nach dem 2. Weltkrieg trennte vielfach die Zentren von ihrem Hinterland. Regionen ohne ausgeprägtes überregionales Zentrum wiesen durchweg (so weit es sich nicht um Fremdenverkehrsregionen handelte) eine negative Raum- und Wirtschaftsentwicklung auf. Solche peripher gelegenen Gebiete haben durch grenzüberschreitende Regionsbildungen die Chance, sich innerhalb der neuen Regionen neu zu positionieren und der entwicklungsspezifischen „Abwärtsspirale“ zu entkommen. Allein die Tatsache, dass mit einem neuen überregionalen Zentrum in der Regel auch ein Arbeitszentrum zur Verfügung steht und damit hohe Zeitaufwendungen für den Arbeitsweg entfallen, kumuliert in dieser Region durch den verringerten Zwang zum Wochenpendeln regionale Kaufkraft, die einen der Ansatzpunkte einer positiven Regionalentwicklung darstellt. Nachweislich verringert sich in solchen Regionen die Abwanderung, die jungen Berufstätigen als wichtige „Humanressource“ für die Regionsentwicklung verbleiben vermehrt am Standort, was nicht nur der regionalen Kaufkraft zuträglich ist, sondern auch jene Bevölkerungsschicht vermehrt in der Region belässt, die in der Regel aktiv die Regionale Entwicklung positiv beeinflusst und für deren Entwicklung unerlässlich ist.

Regionen, die auch weiterhin abseits der regionalen Wirtschaftsentwicklung zu liegen kommen, sollten durch gute Verkehrsanschlüsse an die überregionalen Zentren eine Aufwertung ihrer Wohnstandortqualität erfahren und eine Reduktion der Abwanderungsbereitschaft bewirken.

Zweifellos heben gute Verkehrsanschlüsse die Attraktivität der Wohnstandorte nur dann nachhaltig, wenn das überregionale Zentrum auch seiner Versorgungsfunktion grenzüberschreitend nachkommen kann.

Im INTERREGIIC-Projekt SUSTRAIN wurde nachgewiesen, dass die überregionalen Zentren mit hoher Versorgungsfunktion in der Regel gute Erreichbarkeiten zu den Metropolen aufweisen. Da in diesen Zentren (und in den Hauptachsen) die für die wirtschaftliche Prosperität der Region notwendigen exportorientierten Betriebe gewöhnlich ihren Sitz haben, sind von diesen Zentren aus gute hochrangige internationale Verkehrsverbindungen im Straßen- und Schienenverkehr eine Voraussetzung für die Aufrechterhaltung und Verbesserung der Standortqualität. In Sachsen weist in dieser Hinsicht derzeit nur Leipzig eine zufrieden stellende Anschlussqualität auf, Dresden und der dritten Säule der Metropolregion „Sachsendreieck“ (Chemnitz – Zwickau) fehlen hochrangige Verbindungen nach Süden und Osten noch, bzw. befinden sich im Bau.

Noch höher ist der Aufholbedarf vor allem der sächsischen „Grenzregionen“. Aus der Sicht der Planung sind für diese Regionen die Betonung ihrer regionalen Stärken, die enge Zusammenarbeit mit den Nachbarn jenseits der Grenze und die Herstellung von guten und hochrangigen Verkehrsverbindungen zu den überregionalen Zentren des Raumes Voraussetzung, eine bessere Entwicklung einzuleiten. Die räumlichen Entwicklungschancen müssen angesichts der hohen Entwicklungserwartung als gut bewertet werden.

Neben den Entwicklungsaussichten, die sich aus der regionalen und grenzüberschreitenden Integration ergeben, spielen auch die transnationalen Erreichbarkeiten und damit die (hochrangigen) transeuropäischen Verkehrsverbindungen eine entscheidende Rolle für die Gesamtentwicklung des Raumes. Diese Entwicklungsmöglichkeiten sind vor dem Hintergrund der Entwicklung im traditionellen Korridor Berlin – Leipzig – Dresden – Prag – Wien – Bratislava – Budapest zu bewerten. Immerhin leben im Bereich dieser Achse rund 53 Mio. Menschen, sechs Hauptstädte liegen entlang dieses Korridors. Alle Metropolregionen weisen äußerst hohe Entwicklungschancen auf. Die im Jahr 2003 gegründete Europaregion Centrope umfasst im Raum Brunn – Wien – Bratislava – Győr rund 6,7 Mio. Menschen, 35 Universitäten und Hochschulen und weist hervorragende Wirtschaftsdaten auf. Die Region hat eine enge Zusammenarbeit in allen räumlich und wirtschaftlich grenzüberschreitenden Bereichen der Administration, der Planung, des Verkehrsausbaus und der Raumentwicklung vereinbart. Der hochrangige Anschluss an derartige sich dynamisch entwickelnde Regionen (wie auch Berlin oder das Sachsendreieck) und die Intensivierung des Handelsaustausches dieser Regionen entlang des gesamten Korridors bietet den Ansatzpunkt für die Ausbildung eines zweiten wirtschaftlichen Kernraumes für Europa.

Angesichts der zu erwartenden Wirtschaftsentwicklung und der daraus generierten Verkehrsentwicklung ist mittelfristig durchaus zu erwarten, dass die Ausbildung eines solchen zweiten wirtschaftlichen Kernraumes auch aus dem Effekt der Neuorientierung der Verkehrsströme von gesamteuropäischem Interesse ist.

Mit der Integration von 10 neuen Mitgliedsstaaten hat sich die EU um rund 75 Mio. Menschen erweitert. Den neuen in die EU aufgenommenen Regionen mit ihrem BIP von nur 23 bis 68 % des EU-Durchschnitts droht die Gefahr, eine europäische Peripherie mit langen und unattraktiven Wegen zum derzeit einzigen zentralen europäischen Kernraum mit seinen attraktiven Metropolen zu werden.

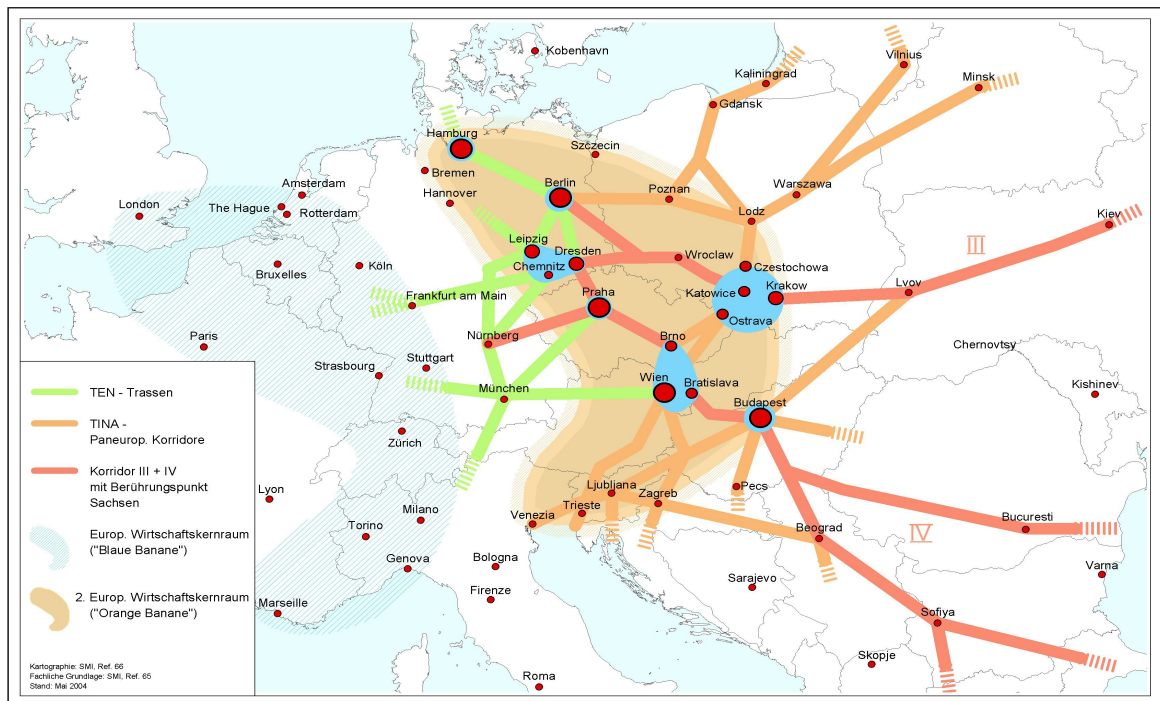
In Europas ökonomischem Zentralraum, der einen Raum mit den Regionen um London, Paris, die Rheinschiene bis nach Oberitalien umfasst (Blue Banana, Pentagon) leben auf rund 20 % der Fläche etwa 40 % der Bevölkerung, die rund 50 % des europäischen BIP erwirtschaften (EU der 15).

Die Gegenüberstellung der absoluten Höhe des Bruttoinlandsproduktes 2000 mit den Güterverkehrsströmen/Straße zeigt den Zusammenhang zwischen der Höhe der regionalen Produktion und dem daraus resultierenden Verkehrsaufkommen.

Selbst bei forcierten Anstrengungen hinsichtlich der (im Weißbuch der EU geforderten) Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum wird evident, dass sich mit einer überproportional hohen Zunahme des Wirtschaftswachstums in den neuen EU-Mitgliedsländern der Güterverkehr recht erheblich ausweiten wird.

Eine wirtschaftliche Ausrichtung der stark wachsenden Volkswirtschaften der neuen EU-Mitglieder primär auf den derzeitigen Wirtschaftspool Europas („Blue Banana“) würde bedeuten, dass die stark zunehmenden Ost-West-Verkehre im wirtschaftlichen Kernraum Europas unlösbare Verkehrsprobleme verursachen. Zudem sind die langen Transportwege kein Startvorteil. Es erscheint daher notwendig, ein Pendant zu dem zentralen Wirtschaftskernraum Europas zu schaffen.

Abb. 2: Großräumige Verkehrstrassen in den MOEL



Quelle: Sächsisches Staatsministerium des Innern

Aufgrund der bisher vorliegenden Analyseergebnisse im INTERREG III B-Projekt SIC lässt sich erkennen, dass die „Nahtstelle“ zwischen den stark wachsenden Volkswirtschaften der neuen Mitgliedsländer und den weniger stark wachsenden Volkswirtschaften der alten EU-Länder (entlang der ehemaligen EU-Außengrenze) die besten Entwicklungsbedingungen vorfindet.

Ziel muss sein, diese Entwicklungsbedingungen zur Ausbildung einer axial ausgerichteten polyzentrischen Struktur im Raum östlich des bestehenden Kernraums in Haupttrichtung Nord-Süd zu entwickeln und diesen dadurch auch zu entlasten (siehe Abb. 2). Dazu fehlen vor allem aber leistungsfähige Nord-Süd-Verbindungen entlang des ehemaligen Eisernen Vorhangs.

Andererseits bestehen entlang der in diesem neuen Raum verlaufenden Paneuropäischen Verkehrskorridore, die sich dynamisch entwickelnde Metropolregionen miteinander verbinden, dafür beste Voraussetzungen.

4 Raumentwicklung und Transnationale Verkehrskorridore

4.1 Verkehrsprojekte Europäische Einheit

Die ostdeutschen Bundesländer sind durch mehrere Paneuropäische Verkehrskorridore mit den neuen EU-Mitgliedsstaaten verbunden. Der Ausbau dieser europäischen Verkehrswege, deren Ausbaustandort im Vergleich zu den die westeuropäischen Metropolen verbindenden Verkehrsinfrastrukturen weit zurückgeblieben ist, muss durch die EU-Erweiterung neue und entscheidende Impulse erhalten. Der Freistaat Sachsen hat bereits mehrfach angeregt, analog zu den die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Bundesländer sehr positiv beeinflussenden Verkehrsprojekten deutsche Einheit so genannte „Verkehrsprojekte europäische Einheit“ zu definieren und vorrangig auszubauen.

Diese Verkehrsprojekte europäische Einheit könnten u. a. sein:

- Motoren der europäischen Integration
- eine wichtige Grundlage und Voraussetzung für die Kohäsion
- Impulsgeber für die regionale wirtschaftliche Entwicklung der Städte und Regionen, indem sie mit den ebenfalls zu ertüchtigenden lokalen und regionalen Netzen verknüpft werden

Diese Funktionen könnte eine hochleistungsfähige Verkehrsinfrastruktur auch deshalb übernehmen, weil entscheidende Entwicklungsfaktoren entlang der Paneuropäischen Verkehrskorridore bereits vorhanden sind bzw. schon heute von einer besonderen Dynamik geprägt sind.

Dazu gehören u. a.:

- historische Bezüge, wie z. B. europäische Handelsstraßen
- touristische Attraktionen mit weltweiter Ausstrahlung
- kulturelle und wissenschaftliche Zentren
- dynamische Entwicklungsräume, insbesondere im Bereich der in großer Anzahl und Dichte vorhandenen europäischen Metropolregionen
- Tradition in Technik und Industrie, verbunden mit einem großen hochqualifizierten Arbeitskräftepotenzial
- hochmotivierte Bevölkerung nach Erlangung persönlicher Freiheit

Auf europäischer Ebene wurde den neuen Herausforderungen an die Verkehrsinfrastruktur im April 2004 mit der Novellierung der Leitlinien für die Transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V-Leitlinien) und der TEN-Finanzierungsverordnung Rechnung getragen. In den Leitlinien werden u. a. 30 vorrangige Projekte definiert, für die ein „europäisches Interesse“ erklärt wird. Obwohl als ein Kriterium für die Auswahl der Projekte die Integration der Verkehrsnetze der neuen Mitgliedsstaaten aufgenommen wurde, liegen 21 Projekte weit außerhalb des Einzugsbereichs der neuen Mitgliedsstaaten. Lediglich 9 Projekte, mit z. T. allerdings nur sehr kleinen Abschnitten, liegen im Bereich des Territoriums der erweiterten EU. Maßgebend für diesen aus Sicht der neuen Mitgliedstaaten wie auch der Länder an der ehemaligen EU-Außengrenze unbefriedigendem Stand war auch die von der EU geforderte Zusage der Mitgliedsstaaten, die prioritären Vorhaben bis zum Jahr 2020 zu realisieren. Für die „grenzüberschreitenden Abschnitte“ der ausgewählten Vorhaben wurde die Höhe des Zuschusses aus der TEN-Haushaltlinie von 10 % auf 20 % verdoppelt bei einer vorgesehenen Verfünfachung des Budgets auf rund 20 Mrd. EUR für die kommende Förderperiode 2007 bis 2013.

Die Europäische Kommission wird bis zum Jahr 2010 einen Bericht über die Durchführung der vorrangigen Vorhaben vorlegen, der auch Änderungen und Ergänzungen beinhalten soll. Die eigentlichen Chancen für den EU-geförderten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in Richtung neue Mitgliedsstaaten liegt also in der Phase der Fortschreibung der Leitlinien.

4.2 Das INTERREG III B-Projekt „SIC“

Stellvertretend für eine Vielzahl regionaler, nationaler und europäischer Konzepte und Studien sollen abschließend anhand des bereits oben erwähnten INTERREG III B-Pro-

jektes „SIC“ (Sustrain Implement Corridor) Lösungsansätze in einem konkreten Raum vorgestellt werden.

Sachsen liegt im Schnittpunkt zweier Paneuropäischer Verkehrskorridore (PEK), der Korridore III (Berlin/Dresden – Breslau – Krakau – Kiew) und IV (nördlicher Abschnitt: Dresden/Nürnberg – Prag – Wien – Bratislava – Budapest). Durch die EU-Erweiterung besteht die Chance, aber auch die Notwendigkeit, dass sich der Raum entlang der ehemaligen EU-Außengrenze zu einem neuen europäischen Wirtschaftskernraum entwickelt, dessen dynamische Metropolen durch eine hochleistungsfähige Verkehrsinfrastruktur im Verlauf der europäischen Entwicklungskorridore miteinander verbunden werden.

Um die Entwicklung eines solchen Raumes im Verlauf der PEK IV zu fördern, haben das Burgenland (Österreich) als Lead Partner und der Freistaat Sachsen das Projekt SIC initiiert. Durch das Projekt sollen unter Mitwirkung des Transnationalen Steering Committee für den PEK IV die Wechselwirkungen von Raumentwicklung und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur untersucht werden, um langfristig die richtigen Impulse der wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen mit auszulösen. Im Mittelpunkt von SIC steht die internationale Komponente der Verbindungen der Metropolen und Zentren untereinander. Gute bzw. verbesserte Erreichbarkeiten stellen wesentliche Entwicklungsfaktoren für die Zentren dar und können gleichzeitig als Motor der regionalen Prosperität wirken.

Allgemeines Ziel des Projektes SIC ist es, die beteiligten Regionen in Deutschland, Tschechien, Slowakei, Polen, Österreich und Ungarn aus entwicklungspolitischer Sicht zu positionieren und die notwendigen Entscheidungsprozesse für eine nachhaltige Verkehrsinfrastruktur in technischer, wirtschaftlicher, politischer und finanzieller Hinsicht vorzubereiten. Dementsprechend verfolgt SIC die konkreten Zielsetzungen:

- Teilnahme der Regionen an der polyzentrischen, ökonomischen Prosperität im erweiterten Zentraleuropa

Dabei sollen die Entwicklungspotenziale der Regionen und Zentren sowie Anforderungen an die Qualität der Beziehungen und Verbindungen zwischen den Zentren hinsichtlich ihres Infrastruktur- und Servicestandortes klassifiziert werden. Die Effekte verbesserter internationaler Erreichbarkeit auf die regionale Wirtschafts- und Raumentwicklung in Bezug auf BIP, Wertschöpfung, Arbeitsmarkt und Demographie sollen quantifiziert werden.

- Transnationaler Kostenplan für Infrastruktur

Es soll ein nachhaltiges, transnationales, intermodales Infrastrukturprogramm als Beitrag zur Re-Positionierung des Untersuchungsraumes als zweiten europäischen Wirtschaftskernraum in der Folge der EU-Erweiterung des Jahres 2004 entwickelt werden.

- Anzeigen von Finanzierungsmöglichkeiten des Infrastrukturprogramms
- Vernetzen mit anderen europäischen Projekten zur Raum- und Verkehrsentwicklung
- Ergänzungsmodul „Hochgeschwindigkeitsverkehr“

Nach aktuellen Planungen ist in den neuen EU-Mitgliedsstaaten ein Ausbau der Schieneninfrastruktur nur auf maximal 160 km/h vorgesehen. Deutliche Änderungen des Modal Split erfordert allerdings Ausbaugeschwindigkeiten von mehr als 250 km/h.

Die am weitesten im Osten geplanten Hochgeschwindigkeitsbahnverbindungen sind vornehmlich in Ost-West-Richtung orientiert. Die dringend erforderliche leistungsfähige europäische Nord-Süd-Achse im Verlauf des PEK IV kann die Herausbildung des entstehenden Wirtschaftskernraums entscheidend beschleunigen.

Als mögliche Technologien für eine Hochgeschwindigkeitsbahnverbindung kommt neben der klassischen Rad-Schiene-Technik auch die Magnetschwebetechnik nach dem System Transrapid in Betracht, die vergleichend in ihren Raumwirkungen untersucht und bewertet werden.

Mit Unterstützung der EU-geförderten Projekte, die transnationale Netzwerke zur Umsetzung zukunftsweisender Raumentwicklungsstrategien herausbilden helfen, können erste Schritte auch zur Angleichung der Lebensverhältnisse im erweiterten Europa eingeleitet werden.

Über regionale Aktivitäten müssen im Hinblick auf die Umsetzung der raumentwicklungspolitischen Ziele die jeweilige nationale Ebene und die Entscheidungsträger der Europäischen Union erreicht werden.

5 Ausblick

Die ostdeutschen Länder und die anderen Regionen an der Nahtstelle zur erweiterten Europäischen Union werden durch ihre neu definierte geographische Lage enorme wirtschaftliche Entwicklungsimpulse erfahren, wenn es u. a. gelingt, auch mittels EU-Förderung deutlich verbesserte Erreichbarkeiten der Zentren und Regionen zu erzielen.

Dazu müssen entsprechende politische Voraussetzungen geschaffen und Entscheidungen getroffen werden:

- verstärkte Akzentuierung der europäischen Verkehrspolitik auf die seit dem 1. Mai 2004 erweiterte Europäische Union
- Verknüpfung mit regionalen und nationalen Ausbaustrategien der internationalen Verkehrsinfrastruktur
- Integration der Verkehrspolitik in regionale, nationale und europäische Raumentwicklungsstrategien und -konzepte
- konsequente Nutzung europäischer Förderprogramme zur Umsetzung o. g. Forderungen
- frühzeitige Einbindung politischer Mandatsträger von der lokalen bis zur europäischen Ebene
- Erarbeitung von fachlich fundierten Raumentwicklungskonzepten zur Vorbereitung politischer Entscheidungen

Peter Heinrich

Grenzüberschreitende Verkehrsverbindungen zwischen dem Freistaat Sachsen und den Wojewodschaften Niederschlesien und Lebuser Land

Gliederung

- 1 Vorbemerkungen
- 2 Der grenznahe Wirtschaftsraum und die Grenzübergangsstellen
- 3 Die verkehrliche Verflechtung des Grenzraumes mit den zentralen Wirtschaftsräumen
- 4 Der grenznahe Wirtschaftsraum als Element in den paneuropäischen Verkehrskorridoren
- 5 Fazit und Ausblick

1 Vorbemerkungen

Mit der EU-Osterweiterung zum 01.05.2004 haben die ostdeutschen Grenzregionen ihre periphere Randlage verloren und sind zu einem Zentralraum der EU geworden. Die mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Nachbarn geforderte Herstellung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion erfordert eine stärkere Verknüpfung dieser Grenzregionen auch in Ostsachsen mit ihren Nachbarregionen in Polen und auch in Tschechien. Dabei spielt der Ausbau und der Neubau von grenzüberschreitender Verkehrsinfrastruktur eine besondere Rolle.

Mit diesem Beitrag wird versucht, die für diese Grenzräume wichtigen Verkehrsrelationen zu bestimmen, die vorliegenden Ausbau- und Neubauvorschläge und -planungen zu dokumentieren, zu bewerten und weiterführende Anregungen auf Grund der Entwicklungsnotwendigkeiten der Grenzregionen zu geben.

Zunächst sind zwei Vorbemerkungen zu machen:

Unter grenznahem Wirtschaftsraum wird für die Betrachtung das Gebiet zwischen Grünberg (Zielona Góra), Liegnitz (Legnica), Hirschberg (Jelenia Góra), Liberec/Reichenberg, Varnsdorf/Warnsdorf, Bautzen, Senftenberg und Cottbus verstanden (vgl. Karte zu Beginn des Bandes).

Die zweite Vorbemerkung zielt darauf ab, dass mit einer Modernisierung des Verkehrswegenetzes nicht gemeint ist, vorrangig das Verkehrsvolumen zu erhöhen oder die Reisegeschwindigkeit drastisch zu steigern, sondern als wesentliche Zielsetzung wird die Verbesserung der Verkehrssicherheit, die Ermöglichung kurzer Wege, effiziente Transport- bzw. Reisemöglichkeiten und eine Verbesserung der Lebensqualität für die Einwohner im grenznahen Wirtschaftsraum verstanden.

2 Der grenznahe Wirtschaftsraum und die Grenzübergangsstellen

Für den Straßenverkehr bestehen seit Jahrzehnten die Übergänge Bad Muskau, Görlitz und Zittau. 1994 ist der Autobahngrenzübergang Ludwigsdorf (A4) dazugekommen. Später folgte der Übergang Podrosche und Ende 2003 noch der Straßengrenzübergang Hagenwerder. Gemäß Grenzbrückenabkommen vom 21.11.2000 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen ist noch der Bau je einer Brücke in Görlitz und in Deschka vorgesehen. Eine wesentliche Verbesserung für den grenzüberschreitenden Pkw-Verkehr brachte Mitte der neunziger Jahre die Neueröffnung der Grenzübergänge bei Reichenau (Bogatynia) und Nove Mesto p.S./Neustadt a.d. Tafelfichte. Damit erhielten die Gebiete um Zittau und um Reichenau (Bogatynia) eine direkte Verbindung nach Hirschberg (Jelenia Góra) und nach Frydlant/Friedland.

Die genannten Grenzübergänge erlauben alle den Pkw-Verkehr. Für den internationalen Lkw-Fernverkehr besteht eine Übergangsmöglichkeit lediglich mit der Autobahn A4 bei Ludwigsdorf.

Der Eisenbahnverkehr nutzt die Grenzübergänge Horka, Zittau und Görlitz. Der Grenzübergang Görlitz ist seit Wiederherstellung des kriegszerstörten Neiße-Viadukts im Jahr 1957 in Nutzung.

Der Vollständigkeit halber ist auf den privilegierten Eisenbahnverkehr deutscher Züge von Görlitz bis Zittau hinzuweisen, der von Hagenwerder bis Hirschfelde über polnisches Gebiet ohne Grenzabfertigung geführt wird. Im Gegenzug ist der polnischen Eisenbahn ein privilegierter Verkehr von Türchau (Turów) über Zittau bis Poritsch (Porajów) eingeräumt, wovon jedoch wegen fehlender Nachfrage kein Gebrauch gemacht wird.

Grundlage des gegenseitigen privilegierten Verkehrs ist ein Abkommen zwischen der DDR und der Volksrepublik Polen vom 31.12.1954. Mit einem etwas älteren Abkommen zwischen der DDR und der ČSSR wurde bereits zum 30.12.1950 der privilegierte Verkehr für die Streckenabschnitte Großschönau – Seifhennersdorf und Löbau – Varnsdorf/Warnsdorf geregelt (regelmäßige Betriebsaufnahme zum 11.03.1951) und am 25.04.1956 durch ein Regierungsabkommen zusätzlich untermauert.

Die aktuelle Bedeutung der Straßengrenzübergänge lässt sich mit der Frequentierung der Übergangsstellen Görlitz mit 2 Mio. Reisenden angeben. Die Hauptübergangsstelle des Güterverkehrs ist der Autobahngrenzübergang Ludwigsdorf. Hier betrug die Passage im März 2004 58.000 Lkw. Die Abfertigungszeiten von Lkw haben in vielen Fällen bis zu 12 Stunden betragen und dieser Wert gilt als außergewöhnlich günstig, da die Wartezeiten an den anderen Lkw-Grenzübergängen zwischen Polen und Deutschland bei 18 Stunden liegen. Durch die kürzeren Abfertigungszeiten in Ludwigsdorf bevorzugen Lkw-Fahrer diesen Übergang.

Zusätzlich zu den bis heute eröffneten Übergangsstellen über die Lausitzer Neiße sind noch die gemäß dem aktuellen Grenzbrückenabkommen zwischen Deutschland und Polen vereinbarten Brücken bei Krauschwitz als Ergänzung zum „innerstädtischen“ Übergang Bad Muskau und bei Deschka für den regionalen und lokalen Verkehr zu bauen.

Von internationaler Bedeutung wird das nunmehr bis 2006 zu realisierende Vorhaben „Verbindung B 178 zu R 35 bei Zittau“ sein, denn es verbindet das deutsche Autobahnnetz (A4 bei Weißenberg) mit dem tschechischen Schnellstraßennetz bei Liberec/Reichenberg unter Nutzung eines kurzen Streckenabschnittes im polnischen Teil des Dreiländerecks. Mit dieser seit vielen Jahren geforderten Verbindung besteht erstmals eine

moderne Straßenverkehrsverbindung zwischen Zittau und Liberec/Reichenberg. Außerdem profitieren die Wirtschaftszonen um Reichenau (Bogatynia) und Tüschau (Turów) von der leistungsfähigen Straßenverbindung. Ein weiterer wesentlicher Vorteil ergibt sich insbesondere für den Straßengüterverkehr in der Relation Zittau – Hradec n.N./Grottau – Liberec/Reichenberg durch die Einsparung der Umwegstrecken über Neugersdorf.

Darüber hinaus bestehen zusätzliche Vorschläge von Kommunen zur Realisierung weiterer Grenzbrücken über die Lausitzer Neiße für den lokalen Verkehr in Lodenau, Rothenburg/O.L. und Hirschfelde. Diese Brücken werden den direkten Verkehr zwischen den Nachbarorten beiderseits der Lausitzer Neiße ermöglichen und die zeit- und wegstreckenaufwendigen Umwege über die vorhandenen Grenzübergänge erübrigen. Die direkten grenzübergreifenden lokalen Verbindungen sind die wesentliche Voraussetzung für die unbehinderten sozialen und wirtschaftlichen interkommunalen Kontakte dieser Nachbargemeinden.

Bis zum Kriegsende im Mai 1945 und bis zur Sperrung der Demarkationslinie im Sommer 1945 durch Polen bestanden im Verlauf der heutigen sächsisch-polnischen Grenze 37 Neiße-Brücken. Sicherlich werden nicht alle Übergangsstellen heute von Interesse sein. Die Ergänzung der vorhandenen Straßenübergangsstellen entsprechend den heutigen Notwendigkeiten ist jedoch ein aktuelles Erfordernis, das auf beiden Seiten der Grenze so verstanden wird.

Für die grenzübergreifenden Schienenverbindungen können gegenwärtig folgende Feststellungen getroffen werden:

Die 1847 eröffnete Verbindung Görlitz/Zgorzelec – Kohlfurt (Wegliniec) diente bis 2004 nur dem internationalen Reiseverkehr. Von Dresden bis Kohlfurt (Wegliniec) besteht Dieseltraktion. Ab Kohlfurt (Wegliniec) kann in Richtung Liegnitz (Legnica) das elektrische Netz der PKP genutzt werden. Seit 15.12.2003 wurde die Anzahl der täglich über die Grenze verkehrenden Zugpaare (D/IR) von 4 auf 2 reduziert. Zum Jahresende 2004 haben die DBAG und die PKP den Fernverkehr zwischen Dresden und Breslau trotz massiven Protests von deutschen und polnischen Gebietskörperschaften aufgegeben. Bezogen auf die Reisezeit ist der doppelte Lokwechsel in Görlitz und Kohlfurt für die 270 km lange Relation Dresden – Breslau (Wrocław) zeitraubend und eine wesentliche Ursache für die unattraktiv lange Fahrtdauer (z. Z. 4 Stunden 30 Minuten).

Eine Vernetzung des polnischen und des deutschen Schienenpersonennahverkehrs im Hauptbahnhof Görlitz ist verkehrstechnisch möglich, wurde jedoch erst ab 2005 wieder aufgenommen. Ab Juni 2004 wurde die versuchsweise Führung von Nahverkehrszügen Dresden – Görlitz – Kohlfurt (Wegliniec) der DBAG und von Nahverkehrszügen Kohlfurt (Wegliniec) – Görlitz der PKP vorgenommen. Der Bahnhof Görlitz wird damit seine zentrale Rolle für den SPNV verbessern. Für die Führung der Nahverkehrszüge von Hirschberg (Jelenia Góra) – Lauban (Luban) – Zgorzelec nach Görlitz wurden noch keine Vereinbarungen getroffen.

Bis Mai 1945 hatte der Görlitzer Hauptbahnhof die Funktion als Verkehrsdrehscheibe des Reiseverkehrs zwischen Breslau und Dresden, Berlin und Hirschberg, Görlitz und Zittau sowie Görlitz und Reichenberg (via Friedland) und er ist daher mit seinen Dimensionen für die Verstärkung des Personenfernverkehrs und des SPNV vorbereitet.

Die zweite international bedeutsame Strecke ist die 1874 dem Betrieb übergebene Linie (Falkenberg –) Hoyerswerda – Kohlfurt (Wegliniec). Die Strecke dient grenzüberschreitend dem internationalen Güterverkehr. Zwischen Kohlfurt (Wegliniec) und

Knappenrode (bei Hoyerswerda) besteht Dieselbetrieb. Westlich von Knappenrode ist die Strecke seit 17.12.1988 elektrifiziert. Ebenso wird der Güterverkehr seit 1986 von Kohlfurt (Wegliniec) in Richtung Breslau (Wrocław) elektrisch gefördert. Diese Güterzugstrecke avancierte Mitte der neunziger Jahre mit dem steigenden Kohlen- und Koksverkehr von Oberschlesien nach West- und Süddeutschland sowie nach Belgien und Frankreich zur bedeutendsten Güterzugstrecke zwischen Deutschland und Polen. In den letzten Jahren hat auch die Bedeutung des Containerverkehrs, der Frachtgüterzüge und des Kesselwagenverkehrs zugenommen und es ist absehbar, dass diese Zugarten gegenüber dem Montanverkehr an Bedeutung gewinnen werden.

Die 1875 eröffnete Strecke Görlitz – Hagenwerder – Zittau („Neiße-Tal-Bahn“) hat heute nur noch für den Schienenpersonennahverkehr Bedeutung. Seitdem der SPNV von CONNEX betrieben wird, werden für diese 34 km lange Linie steigende Fahrgastzahlen registriert.

3 Die verkehrliche Verflechtung des Grenzraumes mit den zentralen Wirtschaftsräumen

Der deutsch-polnische Grenzraum wird von wichtigen Verkehrslinien, die fast alle die Ost-West-Relationen bedienen, durchzogen. Im Westen wird er mit den Metropolregionen Sachsendreieck und im Osten mit der niederschlesischen Metropole Breslau (Wrocław) verbunden. Im Norden liegt die Metropolregion Berlin, zu der leistungsfähige Autobahnverbindungen führen, während die im Süden liegende Metropolregion Prag erst in naher Zukunft (2007) durch eine leistungsfähige Autobahnverbindung (A 17/E 55) erreichbar sein wird. Der Ausbauzustand des Fernstraßennetzes lässt sich heute folgendermaßen charakterisieren:

Der Autobahnabschnitt A 4/E 40 (Dresden – Grenze Ludwigsdorf) wurde als „Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nr. 15“ mit der Verkehrsfreigabe der letzten Bauabschnitte („Königshainer Tunnel“) im März 1999 fertig gestellt. Die Fortsetzung der Autobahn in Polen von der Grenze bis Kriebau (Krzywa) (A 4/E 40) soll für zwei Fahrbahnen bis 2006 und für vier Fahrbahnen bis 2012 erfolgen. In Kriebau (Krzywa) besteht Anschluss an die in den Jahren 2004/2005 umgebaute Autobahn (A 4/E 40) nach Breslau (Wrocław). Die A 13/E 36/E 55 ist von Berlin bis zum Dreieck Spreewald noch im Umbau, während das Anschlussstück bis Dresden bereits vollständig saniert ist. Die A 15/E 36 ist vom Dreieck Spreewald bis zum Grenzübergang Forst in jüngster Zeit vollständig modernisiert worden. Die Weiterführung in Polen (A 12/E 36) wird ab 2005 bis nach Kriebau (Krzywa) komplett neu gebaut.

Die B 115 (Görlitz – Bad Muskau – Cottbus) befindet sich seit Jahren abschnittsweise im Umbau und ist über größere Strecken von Görlitz bis Rietschen und zwischen der A 15 und Bohrsdorf bereits fertig. Für die B 156 (Bautzen – Bad Muskau) sind zur Zeit kleinere Modernisierungen vorgesehen. Mittel- und langfristig sind mit der Beseitigung der bergbaubedingten Umwegstrecken zwischen Uhyst a. d. Spree, Boxberg und Weißwasser beträchtliche Streckenverkürzungen möglich. Die B 156 wird dann in Verbindung mit dem neuen Grenzübergang bei Krauschwitz die ideale Direktverbindung für den Verkehr zwischen Grünberg (Zielona Góra), Sorau (Żary) und Bautzen (mit der Autobahnauffahrt A 4/E 40) werden. Bereits jetzt sind größere Abschnitte zwischen Grünberg (Zielona Góra) und Lugknitz (Legnica) modernisiert worden.

Ein wesentlicher Fortschritt für die Verkehrsachse A 4 (Weißenberg) – Löbau – Zittau – Reichenau (Bogatynia) – Hradec/Grottau – Liberec/Reichenberg – Hradec Králové/Königsgrätz ist nun mit dem trilateral vereinbarten Bau der B 178/R 35 gelungen. Der

zentrale in Polen liegende Streckenabschnitt soll 2006 für den Verkehr freigegeben werden. Verschiedene Abschnitte der B 178 bei Löbau und Zittau sowie kurze Abschnitte der R 35 im Gebiet von Liberec/Reichenberg sind fertig gestellt.

Solange die A 4 von der Grenze bei Ludwigsdorf bis Kriebau (Krzywa) noch nicht gebaut ist, muss der Fernverkehr die vorhandene Fernstraße über Bunzlau (Boleslawiec) nutzen. Sie wurde in jüngster Vergangenheit mit EU-Mitteln ausgebaut und damit konnte der Verkehrsengpass zwischen Görlitz und Liegnitz (Legnica) hinsichtlich der Verkehrssicherheit und des Straßenzustandes eine deutliche Verbesserung erhalten. Nach wie vor führt die Straße jedoch durch Ortschaften und dort wird der schwere Lkw-Verkehr von der Bevölkerung mittlerweile als große Belastung empfunden.

Die Straße 352 Zgorzelec – Tüschau (Turów) wurde mit EU-Mitteln modernisiert und damit hat das Gebiet von Tüschau (Turów) – Reichenau (Bogatynia) eine gute Anbindung an die A 4 erhalten. Mittelfristig ist für diese Linie nach Vollendung der Verbindungsstraße Zittau – Hradek n. N./Grottau – Liberec/Reichenberg und der Öffnung für den Lkw-Verkehr eine zunehmende internationale Verkehrsbelastung zu erwarten: Es ist auch anzunehmen, dass ein Teil des internationalen Güterfernverkehrs Polen – Tschechien, der bisher die Strecke über das Riesengebirge (Passhöhe Jakobstal (Jakuszyce) 900 m NN) nutzen muss, zukünftig die flachere Linienführung im Verlauf der Lausitzer Neiße wählen wird. Es ist auch zu erwarten, dass der Lkw-Verkehr von Zittau nach Polen diese Linie bereits ab oder bis Zittau nutzen wird, und damit eine Verkehrs-entlastung für die Ortsdurchfahrten Hirschfelde, Ostritz, Leuba, Hagenwerder und Görlitz durch die östlich der Lausitzer Neiße gelegene Straße 352 erreicht werden wird.

Bei den Schienenwegen wurden in den letzten Jahren folgende Modernisierungen vorgenommen:

Die Strecke Dresden – Görlitz – Grenze ist nun wieder komplett zweigleisig befahrbar und die zulässigen Geschwindigkeiten wurden moderat angehoben. Für die dieselbetriebenen RE- und RB-Züge wurden vollständig neue Fahrzeuge eingeführt. Diese Strecke war nach 1945 für ca. 50 Jahre zum großen Teil nur noch eingleisig in Betrieb, da ein Streckengleis als Reparationslieferung für die UdSSR abgebaut worden war. Die Deutsche Reichsbahn hatte die Sanierung und Elektrifizierung der Strecke für die neunziger Jahre vorgesehen. Im Zuge der neuen Prioritätensetzung der DBAG („Lückenschlussprogramm für die Schienenverbindungen an der ehemaligen innerdeutschen Grenze“) wurde die Elektrifizierung aufgeschoben. Die Weiterführung „Grenze – Zgorzelec – Breslau (Wrocław)“ ist vollständig zweigleisig befahrbar und von Breslau (Wrocław) bis Kohlfurt (Wegliniec) elektrifiziert. Sie wird gegenwärtig kontinuierlich abschnittsweise modernisiert.

Die Strecke Cottbus – Görlitz war nach den Gleisdemontagen im Winter 1945/46 nur noch eingleisig in Betrieb. Der Abschnitt wurde in den letzten Jahren modernisiert. Die Weiterführung der Strecke Cottbus – Berlin ist elektrifiziert und abschnittsweise modernisiert. Görlitz – Cottbus wird weiterhin nur eingleisig im Dieselbetrieb betrieben. Sie dient dem Rb-Verkehr und wird in der Relation Görlitz – Cottbus von CONNEX bedient.

Die niederschlesische Magistrale Kohlfurt (Wegliniec) – Horka – Hoyerswerda – Falkenberg – Wittenberg wurde streckenweise modernisiert, jedoch ist die wesentliche Umbaumaßnahme (Elektrifizierung und zweigleisiger Ausbau) zwischen Knappenrode und Kohlfurt (Wegliniec) in naher Zukunft auszuführen. Diese Strecke trägt neben dem Montanverkehr Oberschlesien – Westdeutschland auch den Frachtgüterverkehr zwischen den Rangierbahnhöfen Dresden-Friedrichstadt und Brockau (Wrocław-Brochów).

Der Industriestandort Schwarze Pumpe ist mit dem Übergabebahnhof Spreewitz und die Zuführungsstrecke nach Knappenrode an die Niederschlesische Magistrale angeschlossen. Nachdem wegen des stark reduzierten Güterverkehrsaufkommens, bedingt durch die Auflösung des alten Energie- und Veredlungskombinates Schwarze Pumpe, die am 17.12.1988 elektrifizierte Güterbahnlinie Senftenberg/Bahnsdorf – Spreewitz stillgelegt worden ist, ist die Anbindung der neuen Industriebetriebe in Schwarze Pumpe/Spreetal an das Fernstreckennetz der DBAG nur noch über eine Strecke gegeben.

Die Strecke Zgorzelec – Lauban (Lúban) – Hirschberg (Jelenia Góra) dient heute nur noch dem regionalen Verkehr. Die Strecke Görlitz – Lauban (Lúban) – Hirschberg (Jelenia Góra) wurde 1865/66 gebaut und war bis Ende 1945 zweigleisig in Betrieb. Nach Demontage des zweiten Gleises durch die sowjetische Besatzungsmacht konnte die als „Schlesische Gebirgsbahn“ (Scheitelhöhe Rabishau 455 m NN) bekannte Strecke nicht mehr ihre alte Bedeutung erreichen. Nur kurze Zeit, während der Sanierungsarbeiten an der Strecke Breslau (Wrocław) – Kohlfurt (Wegliniec), wurde in den siebziger Jahren der internationale Personenfernverkehr von Görlitz über Hirschberg (Jelenia Góra) nach Breslau (Wrocław) geführt. Der Abschnitt Hirschberg (Jelenia Góra) – Lauban (Lúban) ist seit 1987 wieder elektrifiziert.

Für den zukünftigen Ausbau der Verkehrswege hebt der Bundesverkehrswegeplan eine Anzahl von Projekten in ihrer Bedeutung für die EU-Osterweiterung hervor. Es werden dabei 8 Schienenprojekte und 10 Straßenprojekte festgelegt. Von den Schienenprojekten betreffen 3 Ostsachsen: Berlin – Görlitz (ca. 200 km), Dresden – Görlitz (106 km), Wittenberg – Kohlfurt (Wegliniec) mit 66 km im Abschnitt Knappenrode – Kohlfurt (Wegliniec), von den Straßenprojekten die B 156n bzw. B 160 und B 178.

Für den Ausbau der grenzüberschreitenden Eisenbahnlinien wurden im „Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Weiterentwicklung des Eisenbahnverkehrs“ vom 30.04.2002 zwischen Deutschland und Polen folgende Festlegungen getroffen:

- Strecke Berlin – Warschau (C-E 20): Ausbau auf 160 km/h bis Ende 2006
- Strecke Hoyerswerda – Kohlfurt – Breslau (C-E 30): Ausbau auf 120 km/h und Elektrifizierung
- Strecke Dresden – Görlitz – Breslau (E 30): Ausbau auf 160 km/h und Elektrifizierung bis 2006 für den Streckenabschnitt in Polen. Für den deutschen Abschnitt Ausbau auf 120 km/h und langfristig Elektrifizierung

Dabei fällt auf, dass für die Reisezugstrecken mit 160 km/h nur relativ niedrige Höchstgeschwindigkeiten im Vergleich zu westeuropäischen Magistralen und im Vergleich zum polnischen Schnellfahrnetz (200 km/h) festgelegt wurden. Anzumerken ist, dass die Strecke Berlin – Warschau bereits vollständig elektrifiziert ist.

Mit der durchgehenden Elektrifizierung der C-E 30 und E 30 treffen in Kohlfurt (Wegliniec) und im Bahnhof Görlitz die unterschiedlichen Stromsysteme der deutschen Bahn (16⅔ Hz Einphasenwechselstrom) und der polnischen Bahn (3 kV Gleichstrom) aufeinander. Daher werden zukünftig für einen Teil der Züge weiter Lokwechsel nötig bleiben, während sich insbesondere für den schnellen Personenfern- und Güterfernverkehr durch den Einsatz von Mehrstromsystemlokomotiven Umspannaufenthalte erübrigen.

Zur Vollständigkeit wird daran erinnert, dass ab Görlitz bereits vor 80 Jahren elektrischer Betrieb nach Hirschberg (02.01.1923) aufgenommen worden ist. Kohlfurt – Lauban (Anschluss an die Strecke Hirschberg – Görlitz) wurde ab 03.04.1928 elektrisch

betrieben. Der elektrische Betrieb des gesamten schlesischen Netzes wurde Ende 1945 durch Demontagen der sowjetischen Besatzungsmacht beendet.

Für den Ausbau der Strecke Horka – Hoyerswerda geben sächsische staatliche Planungen ein Geschwindigkeitsniveau von 160 km/h als Zielgröße an. Während die Absichten der DBAG mit der Zielvorstellung 120 km/h den Erfordernissen des schweren Güterzugverkehrs gerecht werden, jedoch bereits nicht mehr den Erfordernissen des schnellen Güterzugverkehrs genügen, so würden die sächsischen Landesvorstellungen mit 160 km/h die Wiedereinführung des RE-Verkehrs in der Relation Görlitz – Hoyerswerda – Berlin, Görlitz – Hoyerswerda – Dessau bzw. – Leipzig mit zeitgemäßen Fahrzeiten erlauben. Unter diesem regionalen Gesichtspunkt bleibt eine Überprüfung der Zielvorgaben der DBAG notwendig. Eine Änderung des o.g. Abkommens (vom 30.04.2002) ist m.E. dazu nicht notwendig, da von der zu fordernden Erhöhung der Geschwindigkeit nur deutsche Streckenteile betroffen sein werden.

4 Der grenznahe Wirtschaftsraum als Element in den paneuropäischen Verkehrskorridoren

Der grenznahe Wirtschaftsraum hat eine zentrale Lage in Mitteleuropa und liegt im landwirtschaftlich und industriell aktiven und durch höhere Bevölkerungsdichte geprägten Wirtschaftsgürtel am Nordsaum der europäischen Mittelgebirgsketten. Im Rahmen der paneuropäischen Verkehrskorridore (Abb.1) ist für den grenznahen Wirtschaftsraum die Lage zu den Paneuropäischen Verkehrskorridoren II (Berlin – Posen – Warschau – Minsk – Moskau), III (Berlin/Dresden – Breslau – Oppeln – Kattowitz – Krakau – Rzeszow – Lemberg – Rowni/Winniza – Kiew) und IV (Berlin – Dresden – Prag – Budapest – Balkan) relevant.

Abb. 1:

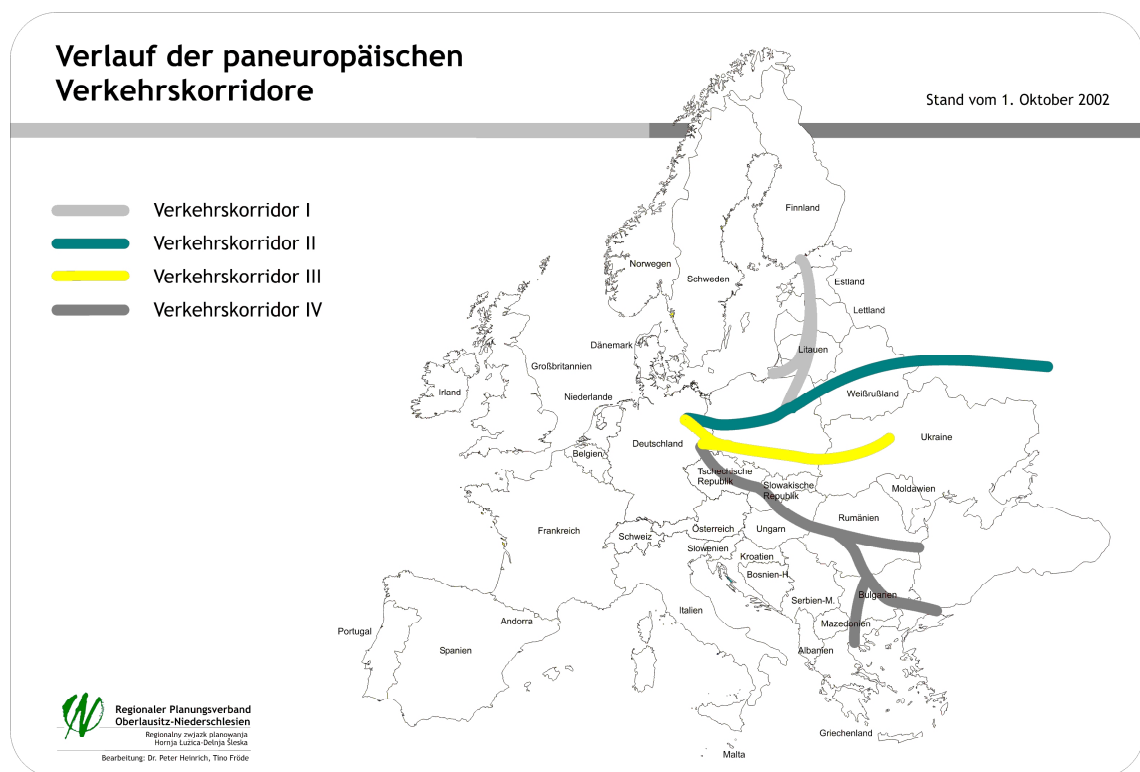
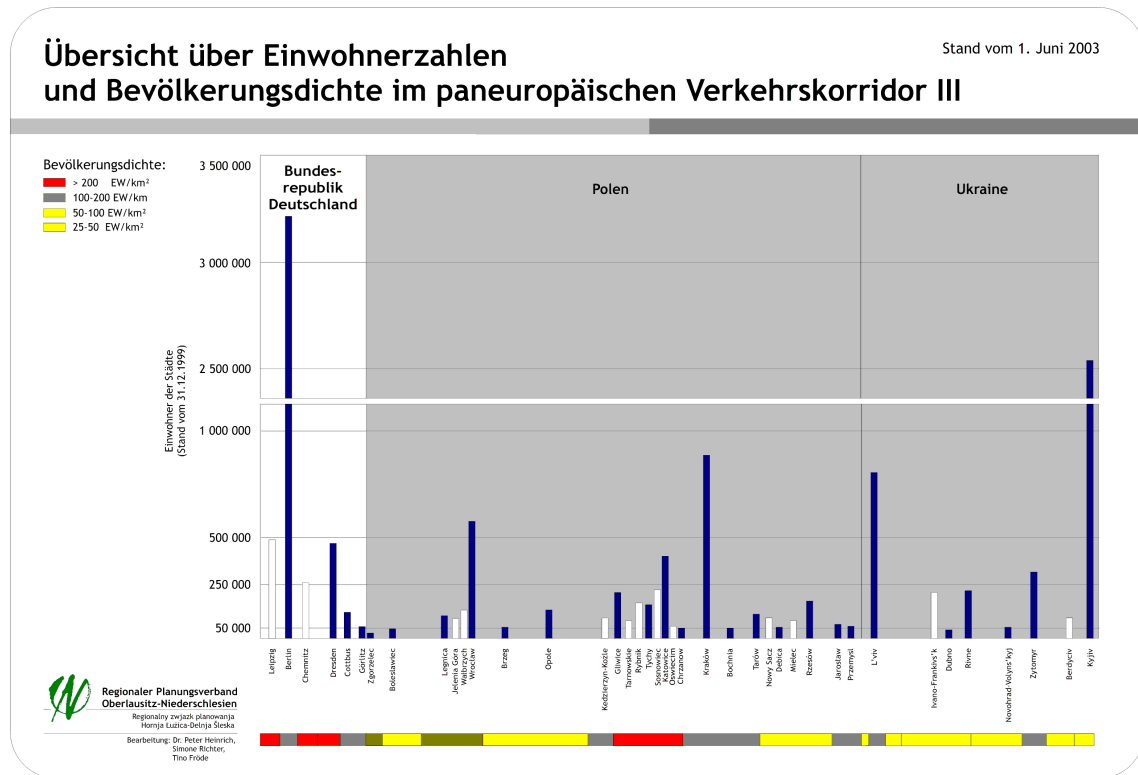


Abb. 2:



Auch heute liegen im Verlauf des Korridors III Verwaltungszentren von internationaler und regionaler Bedeutung (Berlin, Cottbus, Dresden, Breslau (Wrocław), Oppeln (Opole), Kattowitz (Katowice), Krakau (Kraków), Rzeszów, Lemberg (Lviv), Rowni, Berditschew, Chemlnicky (Proskurów), Winniza, Kiew).

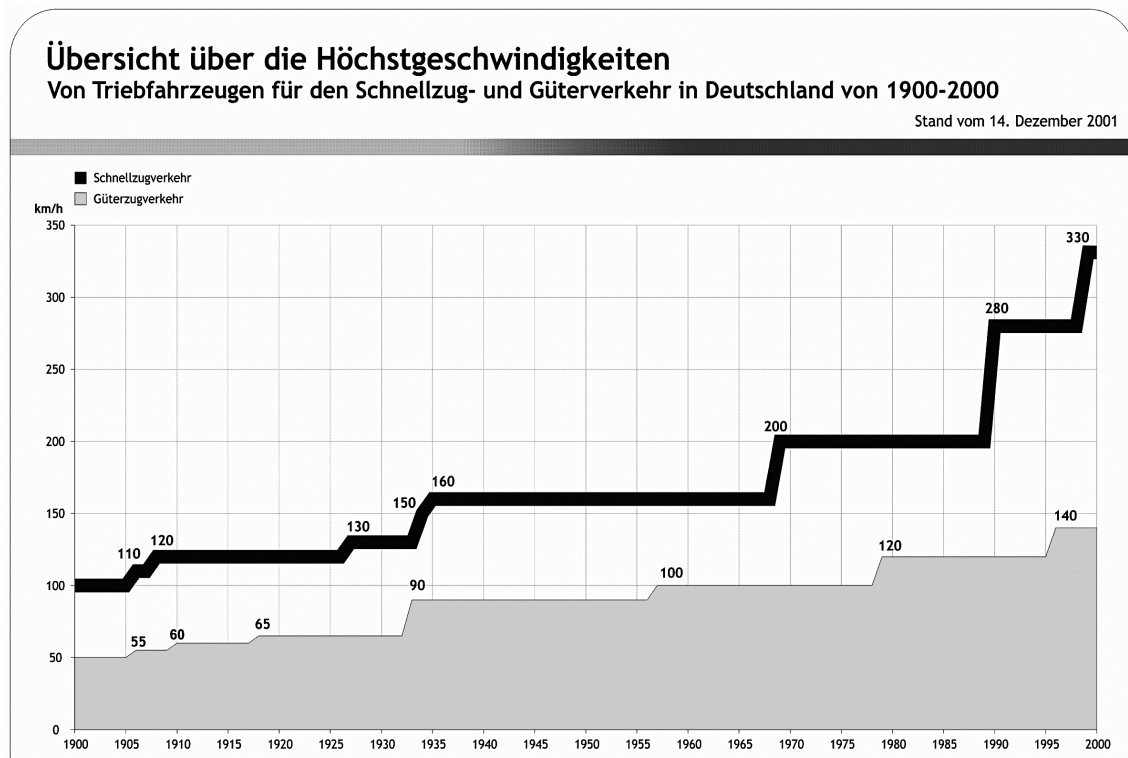
Zum Ausbau der Verkehrswege kann auf Folgendes hingewiesen werden: In Deutschland ist die Autobahn Chemnitz/Leipzig – Dresden – Grenze (Ludwigsdorf) sowie Berlin – Cottbus – Grenze (Forst) fertig gestellt. In Polen bestehen Bauaktivitäten von Görlitz und Forst bis Breslau (Wrocław) und von Kattowitz (Katowice) bis Krakau. Der Abschnitt Breslau (Wrocław) – Gleiwitz (Gliwice) ist fertig und die Inbetriebnahme der Autobahn von Gleiwitz (Gliwice) bis Krakau erfolgt in Kürze. In der Ukraine wurden umfangreiche Straßenbauarbeiten von Lemberg (Lviv) bis Rowni ausgeführt.

Die Eisenbahn nutzt im Wesentlichen das im 19. Jahrhundert entstandene Netz. Die gravierendsten Veränderungen resultieren aus der Grenzziehung 1945, wodurch wichtige Verbindungen (Frankfurt/Oder – Guben – Sagan – Breslau) überflüssig oder (Cott-

bus – Forst – Sagan) fast bedeutungslos geworden sind. Andererseits wurde in Ostpolen eine Breitspurstrecke für den Güterverkehr von der Ukraine bis in den Raum Krakau gelegt.

Die bekannten Ausbauziele für die Strecken in Verlauf des Korridors III liegen bei 120 bis 160 km/h und genügen damit den heutigen Vorstellungen des Regionalverkehrs (vgl. Abb. 3).

Abb. 3:



(Die Angaben beziehen sich auf die mit Serienfahrzeugen erreichten Höchstgeschwindigkeiten. Höhere Leistungen von Einzelfahrzeugen oder Kleinserien für Geschwindigkeitsrekorde wurden nicht berücksichtigt.)

Quelle: Regionale Planungsstelle Bautzen

Höherwertige Strecken treffen auf den Korridor in Krakau und Kattowitz mit den Schnellfahrstrecken (200 km/h) aus Warschau. Nach 2015 ist außerdem eine Schnellfahrstrecke Breslau (Wrocław) – Warschau geplant. In Deutschland bindet der Korridor in Berlin direkt an das Hochgeschwindigkeitsnetz an. In Dresden treffen auf die Korridor-III-Achse die zukünftigen Schnellfahrstrecken (200 km/h) Leipzig – Dresden und Berlin – Dresden.

Vergleicht man die aktuellen Ausbauvorstellungen mit den westeuropäischen Verbindungen, so erkennt man, dass nur mittelmäßige Geschwindigkeitsniveaus vorgesehen wurden. Im Allgemeinen wird ein Ausbauzustand angestrebt, der seit den dreißiger Jahren möglich war, und die Entwicklungssprünge für den Eisenbahnschnellverkehr seit den siebziger Jahren finden noch keine Beachtung. Angesichts der langen Planungs- und Bauzeiten von Schnellfahrstrecken, die in Deutschland zwischen 8 und 26 Jahren gelegen haben, sollten heute im Hinblick auf die Jahre 2015 bis 2020 Überlegungen für moderne Schnellverbindungen zwischen den Metropolregionen Sachsendreieck, Berlin, Breslau (Wrocław), Kattowitz (Katowice) und Krakau aufgenommen werden. Als besondere Vorteile für die Realisierung können dabei die topographisch günstigen Gege-

benheiten in diesen Relationen und vorhandene ehemalige Fernbahntrassen hervorgehoben werden.

Berücksichtigt man die bisher angestrebten Verbesserungen der zentralen europäischen West-Ost-Achse, so wird deutlich, dass nur durch neue Überlegungen und neue Initiativen ein Qualitätssprung bei den Eisenbahnen erreicht werden kann.

5 Fazit und Ausblick

Von den paneuropäischen Verkehrsachsen TEN und TINA durchschneiden die Korridore III und IV den ostsächsischen Grenzraum und die benachbarten Räume in Polen und Tschechien. Daher kommt diesen Regionen unter den Aspekten der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion in der erweiterten EU ein besonderes Augenmerk zu. Im Rahmen dieser Kohäsionsziele nimmt die Verkehrsinfrastruktur eine besondere Rolle ein. In den betrachteten Grenzregionen in Sachsen, Polen und Tschechien bedarf die heute vorhandene Verkehrsinfrastruktur trotz aller bereits vorgenommener Verbesserungen unter diesen Zielsetzungen noch erheblicher Aus- und Neubauanstrengungen, um den Erfordernissen einer Integration zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum gerecht zu werden. Dies betrifft sowohl die Straßen- als auch die Schieneninfrastruktur:

- Die Straßeninfrastruktur ist in den letzten Jahren auf der ostsächsischen Seite erheblich verbessert und ausgebaut worden. Auch dank der „Projekte Deutsche Einheit“ konnten das Autobahnnetz und die wichtigen Bundesstraßen, die die Region mit ihren Nachbarn verbinden, deutlich ausgebaut werden. Allerdings sind noch einige Lückenschlüsse und insbesondere wichtige Ortsumgehungen bei einigen Bundesstraßen nötig. Anschlüsse in den Nachbarländern sind gerade für die großräumigen Relationen im Bau bzw. in Planung. Ähnlich sieht es im Bereich des „kleinen Grenzverkehrs“ aus, jedoch fehlen hier noch weitere Grenzübergänge und deren Anbindung an das Straßennetz der beiden Nachbarländer.
- Im Schienenverkehr sind dagegen noch größere Defizite zu konstatieren. Sowohl im überregionalen wie im regionalen Schienenverkehr bilden die Grenzen immer noch Hindernisse und Punkte gebrochenen Verkehrs. Dabei ist insbesondere auf die fehlende technische Passfähigkeit (Lokwechsel) im (elektrischen) Fernverkehr als auch auf die unterschiedlichen Bedienqualitäten beiderseits der Grenze zu Polen hinzuweisen. Auch das Schienennetz zur Verbindung der grenznahen Städte und Gemeinden entspricht in der Bedienqualität nicht den Erfordernissen einer grenzübergreifenden, zusammenwachsenden Vernetzung. Auch hier ist neben technischen Hindernissen (s. o.) vor allem die Verbindungshäufigkeit noch erheblich zu verbessern.

Zusammenfassend ergibt die Analyse, dass die ostsächsischen Grenzregionen schon von großen Fortschritten in der Ausstattung der Verkehrsinfrastruktur gekennzeichnet sind. Die Anbindung an die beiden Nachbarländer ist erfolgt, genügt aber in einigen Bereichen nicht den notwendigen Standards. Die Anschlussverbindungen in beiden Nachbarländern sind im Bau bzw. in Planung. Die EU-Osterweiterung und die Integration von Polen und Tschechien in den gemeinsamen Markt und in das „Schengener Abkommen“ haben diese Verbindungen noch wichtiger werden lassen. Daher ist es notwendig, die verbleibenden Probleme der grenzüberschreitenden Infrastrukturausstattung in den betrachteten Grenzregionen in Abstimmung mit den Nachbarn zu lösen und die grenzüberschreitende Vernetzung im Verkehrsbereich stetig weiter zu verbessern.

G. Wolfgang Heinze, Ulrich Rabe

Leitvorstellungen für ein deutsch-polnisches Verkehrsprojekt – Das Integrierte Verkehrskonzept Usedom-Wollin

Gliederung

- 1 Usedom-Wollin nach dem EU-Beitritt Polens
- 2 Der Weg zum Projekt
- 3 Arbeitsfelder der Vorstudie
- 4 Programme und Pläne zur Raum-, Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung
- 5 Aktuelle Leitvorstellungen für das IVK Usedom-Wollin
 - 5.1 Rahmenbedingungen
 - 5.2 Tourismus
 - 5.3 Eisenbahn und sonstiger ÖPNV
 - 5.4 Motorisierter Individualverkehr
 - 5.5 Güter- und Wirtschaftsverkehr
 - 5.6 Mobilitätsmanagement der Leitbildvorstellungen
 - 5.7 Wander- und Radwege
 - 5.8 Luftverkehr
- 6 Schlussfolgerungen und Lösungspraxis
- 7 Zusammenfassung und Ausblick
 - 7.1 Erste Ergebnisse der Studien
 - 7.2 Chancen für die Region durch das Verkehrskonzept
 - 7.3 Offene Grundsatzfragen

Literatur

1 Usedom-Wollin nach dem EU-Beitritt Polens

Mit der Erweiterung der Europäischen Union um 10 osteuropäische Staaten zum 1. Mai 2004 sind auch zu Polen Grenzkontrollen für Personen vereinfacht worden und Waren können die Grenze zollfrei passieren. Für die Inseln Usedom und Wollin hat sich jedoch nach dem EU-Beitritt Polens bisher wenig geändert. Der Grenzübergang bei Ahlbeck (B111) ist wie bisher nur für den Fußgänger- und Fahrradverkehr geöffnet. Lediglich Busse im Gelegenheitsverkehr mit Sondergenehmigungen können die Grenze durchfahren. Seit Ende Mai 2004 verkehrt auch eine Buslinie (Europalinie) im gebrochenen Ren-

dezvous-Verkehr zwischen den so genannten Kaiserbädern Bansin, Heringsdorf, Ahlbeck und Swinoujście (Swinemünde). Der Grenzübergang bei Garz (B 110) wird nach gegenwärtigen Grenzvereinbarungen und notwendigen Baumaßnahmen erst nach 2005 für Fußgänger, Radfahrer und den ÖPNV geöffnet werden. Auch andere Grenzübergänge bei Kamminke oder an der Strandpromenade wurden bisher nicht geöffnet.

Insbesondere das Stadtparlament von Swinoujście fordert die Grenzöffnung für den Kfz-Verkehr an beiden Bundesstraßen und würde vorübergehende Tonnage-Einschränkungen für Lkw in Kauf nehmen. Diese Erwartungen von polnischer Seite sind verständlich, da sich die Einwohner Swinoujskies vom EU-Beitritt Polens die Beendigung ihrer bisherigen Insellage erhoffen. Von einem Interessenverband auf deutscher Seite von Usedom wurde eine 14-tägige Grenzöffnung an der B 111 für Kfz zur Probe befürwortet. Da aber bereits heute in der Hauptsaison ca. 10.000 Personen in beiden Richtungen die Grenze passieren, ist allein schon wegen des Einkaufs- und Tanktourismus mit einem nicht zu bewältigenden Kfz-Aufkommen bei allgemeiner Grenzöffnung zu rechnen.

In der zusammenwachsenden prosperierenden Grenzregion, in der sich soziale, wirtschaftliche und kulturelle Verflechtungen entwickeln und bestehende Barrieren abgebaut werden sollen, ist die Lösung der gegenwärtigen und zukünftigen Verkehrsprobleme eine vordringliche Aufgabe. Hierfür steht das „Integrierte Verkehrsentwicklungskonzept für die Region Usedom-Wollin“, das zu diesem Zweck vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen an die PTV AG Berlin im Herbst 2003 vergeben wurde. Wie der folgende „Weg zum Projekt“ zeigt, standen am Anfang deutsche Bedenken und Zielvorstellungen im Vordergrund. Nach dem überwältigenden Europafest am 1. Mai 2004 mit über 85.000 deutschen und polnischen Teilnehmern in der Grenzregion haben sich die einstigen Maximen relativiert und beidseitig Vertrauen geschaffen. Heute stehen alte Ländervereinbarungen und die gegenwärtige Funktionstüchtigkeit der Verkehrsinfrastruktur Grenzerleichterungen im Wege. Ergebnisse des deutsch-polnischen Integrierten Verkehrsentwicklungskonzepts sollen die Grundlage für künftige Entscheidungen in der Politik liefern.

2 Der Weg zum Projekt

Den Anstoß zu einer integrierten Verkehrsplanung der Inseln Usedom und Wollin gab Mitte des Jahres 2002 ein Podiumsgespräch zwischen Vertretern der einheimischen Tourismuswirtschaft, der Landesregierung und Verkehrsexperten.¹ Die intensive Diskussion mit dem Publikum wurde sofort von einem Thema dominiert: von der großen Sorge der einheimischen Bevölkerung vor Verkehrsüberlastung und Übernutzung der Tourismusinsel als Folge veränderter Rahmenbedingungen. Mit der Fertigstellung der Bauvorhaben A 20, der Ortsumgehung Anklam und der Ortsumgehung Wolgast (mit zweiter Straßenbrücke) und der damit deutlich verbesserten Erreichbarkeit der Insel würden sich die – vor allem saisonalen – Staus immer weiter auf die Insel verlagern. Als besondere Bedrohung wurde jedoch die Öffnung der Grenze bei Ahlbeck für den Kfz-Verkehr wahrgenommen. Die Öffnung der deutsch-polnischen Grenze nach Swinoujście (Swinemünde) und die langfristig unvermeidbare feste Swine-Querung in Swinoujście (Swinemünde) zwischen der Ostseite und der Westseite der Stadt mit den Hafenkapazitäten ließen eine deutliche Verkehrszunahme erwarten. Dies gelte insbesonde-

¹ Der Leiter des Koordinationsbüros Strukturentwicklung Usedom-Wollin, Dr. Wolfgang Abraham, hatte Prof. G. Wolfgang Heinze von der TU Berlin, Dr. Ulrich Rabe von der PTV AG Berlin und Thilo Schelling, Abteilungsleiter Verkehr und Stellv. Staatssekretär im Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern, als Referenten zum 29. Juni 2002 in das Hotel zur Post im Ostseebad Bansin eingeladen.

re für den Ost-West-Transitverkehr über die Autobahn A 20. Durch die besondere Störqualität des Schwerlastverkehrs könnten sich die Zielkonflikte mit dem Tourismus verschärfen. Wegen dieser veränderten Randbedingungen wurde von allen Seiten ein umsetzbares integriertes Konzept für den Gesamtverkehr der Region Usedom und Wollin als überfällig bezeichnet. Ein solches Konzept sollte Grundsatzfragen fachlich überzeugend beantworten und deshalb außerhalb jeglicher politischen Instrumentalisierung bleiben. Mit diesem Konzept sollten die Fernerreichbarkeit der Insel Usedom sowie der Verkehr auf der Insel selbst verbessert und der grenzüberschreitende Verkehr für beide Seiten verträglich gestaltet werden.

Als erster Schritt dazu wurde eine Vorstudie angeregt. In einer solchen Vorstudie sollten die Probleme präzisiert und Grundlagen für eine reibungslose Bearbeitung des Hauptprojektes geschaffen werden. Das Wissen vor Ort sollte zusammengestellt, Kontakt zur polnischen Seite aufgenommen und – angesichts des bevorstehenden EU-Beitritts Polens – eine gemeinsame Planungsmethodik entwickelt werden. Dem Forschungscharakter sollte ein inhaltliches und methodisches Konzept Rechnung tragen. Bisherige Untersuchungen sollten ausgewertet und ein Projektmanagement entwickelt werden. Dieser Vorschlag wurde sowohl von den Akteuren der Insel Usedom als auch vom Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern unterstützt und die Finanzierung zugesichert. Sie erfolgte schließlich anteilig durch das Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern, die Usedomer Bäderbahn (UBB) und den Tourismusverband Usedom. Dieses Konsortium erteilte am 11.09.2002 der PTV AG Berlin den Auftrag zur Erstellung der Vorstudie. Die Professoren G. Wolfgang Heinze (Berlin), Heiner Monheim (Trier) und Siegfried Rüger (Dresden) wurden durch Unterverträge von der PTV AG Berlin in die Projektarbeiten eingebunden.

Von Anfang an wurde der enge Kontakt zu Beteiligten und Betroffenen des Planungsraumes in persönlichen Aussprachen, Workshops und kleinen Konferenzen gesucht und gehalten. Eine Befragung von Vertretern der Kommunalpolitik und Interessenverbänden zur Verkehrssituation der Insel und Lösungsrichtungen erbrachte eine Rücklaufquote von knapp 70 %. Ihre Antworten wurden in zwei Workshops am 09.01.03 und 20.03.03 vor Ort vorgestellt und eingehend diskutiert. Das Ergebnis der zwei Workshops bildete ein öffentlich zugängliches Arbeitspapier.

Die Abschlussdokumentation der Vorstudie wurde am 02.04.03 dem Auftraggeberkonsortium übergeben. Das Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern stellte auf der Grundlage der Vorstudie einen Forschungsantrag beim BMVBW. Diesem Antrag wurde zwar entsprochen, aber im Rahmen des Forschungsprogramms Stadtverkehr (FOPS) mit veränderter Schwerpunktsetzung und intensiver Nutzung der vorhandenen Infrastruktur durch verkehrsorganisatorische Maßnahmen (Telematik) im Juni 2003 europaweit ausgeschrieben. Aus mehr als 30 Bewerbern kamen 9 in die engere Wahl. Im November 2003 wurde der Zuschlag erteilt. Dem Konsortium gehören an: die PTV Planung Transport Verkehr AG (Berlin), das Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej, Szczecin (Stettin), das Büro für Verkehrsplanung und Verkehrsforschung Heinze-Kill (Berlin), Prof. Dr. Heiner Monheim, Universität Trier (Trier), Prof. Dr.-Ing. habil. Dr.h.c. Siegfried Rüger (Dresden), das Ingenieurbüro Lohmeyer (Radebeul) und die Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern (Leezen). Die Eröffnungsveranstaltung zum Projektbeginn fand am 19. Dezember 2003 in der Kreisverwaltung Ostvorpommern, Anklam, im Beisein des Staatssekretärs vom BMVBW, Tilo Braune, und des Wirtschaftsministers Mecklenburg-Vorpommern, Dr. Ebnet, statt. Das Forschungs- und Planungsprojekt läuft über zwei Jahre bis Februar 2006. Die Forschungsergebnisse sol-

len nach Vorgabe des Auftraggebers auch für andere Touristengebiete, insbesondere aber für die Insel Rügen, nachnutzungsfähig sein.

Ergebnisse und Empfehlungen der Vorstudie werden im Folgenden schlagwortartig anhand der Untersuchungsbereiche dargestellt. Sie geben Hinweise auf die Prioritäten der Probleme und spiegeln zugleich den damaligen Entwicklungs- und Wissensstand wider.

3 Arbeitsfelder der Vorstudie

Raumentwicklung: Im Jahre 2002 zählte die Insel Usedom offiziell 1,2 Mio. Urlauber und 7 Mio. Übernachtungen. Im Durchschnitt blieb jeder Urlauber 6 Tage auf der Insel. Auf ca. 30.000 Einwohner kamen offiziell etwa 50.000 Betten für Urlauber. Hinzu kamen noch etwa 1,5 Mio. Tagesbesucher im Jahr. Auf der Usedomer Seite von Swinoujscie (Swinemünde) mit 45.000 Einwohnern wurden 250.000 Urlauber erfasst. Die mögliche Entwicklung ist für beide Seiten einschließlich der Insel Wollin einzuschätzen und das Verkehrsverhalten von Urlaubern und Einheimischen quantitativ zu erfassen und zu erfragen.

Probleme nach Grenzöffnung für den Kfz-Verkehr: Die Bundesstraßen B 110 und B 111 sind in der Hauptsaison durch den Einwohnerverkehr und durch die Kfz-Mobilität der Urlauber bereits hoch belastet. Durch den EU-Beitritt Polens und die damit verbundene Grenzöffnung für den Kfz-Verkehr ist mit einem weiteren Anwachsen des Straßenverkehrs zu rechnen. Hohe Zuwachsraten werden von der Inselbevölkerung im Lkw-Verkehr, insbesondere im Transitschwerlastverkehr, befürchtet. Die gegenwärtigen Verkehrsbelastungen in der Hauptsaison sind zu erfassen und die Leistungsreserven zu ermitteln. Auf der polnischen Seite sind bedeutende singuläre Verkehrserzeuger zu befragen und die Verkehrsentwicklung über die deutsch-polnische Grenze einzuschätzen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind vor allem verkehrsorganisatorische Maßnahmen wie Tonnagebegrenzung, temporäre Fahrverbote und Wechsel der Baulastträgerschaft zu prüfen.

Vorstellungen zur Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur: Die aktuellen Vorstellungen der polnischen Seite zur Wirtschaftsentwicklung, insbesondere zur Hafenentwicklung von Swinoujscie (Swinemünde), und zur Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur sind zu erfragen. Zusammen mit den deutschen Vorstellungen zur Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur bilden diese die Grundlage für die Erstellung der Verkehrsnetzmodelle. Zu untersuchen ist, welche Wirkungen von dieser Entwicklung in der künftigen Europaregion ausgehen und welche Maßnahmen vorzubereiten und gegebenenfalls zu veranlassen sind.

Probleme auf Usedom nach Fertigstellung der Ortsumgehung Wolgast: Im Jahre 2005 wurde die Bundesautobahn A 20 fertig gestellt. Frühestens 2009 ist mit einer funktionsfähigen Ortsumgehung von Wolgast zu rechnen. Als Folge davon werden Stausituationen auf der Bundesstraße B 111 im Anreiseverkehr auf dem Festland (Wolgast) in Richtung Insel entfallen und auch auf der Insel in Richtung Festland (Wolgast). In der Gegenrichtung entstehen dafür neue Staus möglicherweise vor Zinnowitz, wenn nicht vorher Maßnahmen zur Reduktion des Kfz-Verkehrs oder seiner Verlagerung wirksam werden. Maßnahmen zur Verkehrsreduktion können verkehrssteuernde und verkehrsorganisatorische Maßnahmen und der Ausbau der Straßeninfrastruktur bilden. Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung betreffen den Ausbau der Infrastruktur von Eisenbahn- und Luftverkehr sowie das Verkehrsangebot im öffentlichen Personenverkehr

insgesamt. Auch die Entwicklung des P+R- und Radverkehrs kann zur Verkehrsverlagerung beitragen.

Mobilitätssicherung der Bevölkerung: Um die Mobilität der Bevölkerung und den Wirtschaftsverkehr zu gewährleisten, ergibt sich ein Untersuchungsbedarf, der nicht nur die durchgehenden Bundesstraßen betrifft, sondern auch kleinteilige Bereiche in den Städten und Gemeinden (auch in Anklam und in Wolgast). Im Rahmen eines Gesamtverkehrskonzeptes für die Region Usedom-Wollin sind hierzu grundlegende Aussagen notwendig, die deshalb eine vertiefte Bearbeitung erfordern. Die diskutierten Ortskonzepte bilden dafür die Grundlage. Überörtliche Verkehrsrelationen sollten weitgehend durch öffentliche Verkehrsmittel bedient werden.

Mobilitätssicherung von Urlaubern und Tagesgästen: Um die Mobilität der Urlauber und Tagesbesucher sicherzustellen, sind Verkehrsbefragungen und andere empirische Erhebungen erforderlich. Aus ihren Ergebnissen werden Nachfragepotenziale für den ÖPNV, Radverkehr, Fahrgastschiffsverkehr und Kfz-Verkehr abgeleitet. Erst auf dieser Grundlage wird es möglich, das touristische Verkehrsangebot anzupassen und die Verkehrsnachfrage – in gewissem Umfang – zu steuern.

Abstimmungsbedarf mit der polnischen Seite: Aus dem Integrationsziel dieses Gesamtverkehrskonzeptes für die Region Usedom-Wollin ergibt sich ein besonderer Abstimmungsbedarf mit der polnischen Seite. Dies gilt vor allem für die Klärung der Entwicklungsziele von Region, Tourismus und Verkehr, für die Abgrenzung des Untersuchungs-/Planungsgebietes, für die gemeinsame Entwicklung der Planungsmethodik, für die Durchführung des Planungsprozesses und für die Vorbereitung der Verkehrserhebungen. Dazu kommt die Dokumentation der Arbeitsergebnisse als Umsetzungsgrundlage.

Quell- und Zielverkehr, Binnenverkehr und Durchgangsverkehr: Zur Mobilitätssicherung für Bevölkerung und Touristen sowie des Wirtschafts- und Güterverkehrs werden den nachstehenden Arbeitsfeldern folgende Verkehrsträger zugeordnet: (1) Die Verkehrsanbindung erfolgt über das Straßennetz, die Eisenbahn, den sonstigen ÖPNV (Busverkehr), das Radwegenetz, die Ostsee und Binnenwasserstraßen sowie Flugverbindungen. (2) Der Verkehrserschließung stehen zur Verfügung: Bundes- und Landesstraßen (einschließlich ruhender Verkehr), die Eisenbahn mit P+R und sonstigem ÖPNV (einschließlich flexibler alternativer Bedienungsformen) sowie Kleinfähren und Fahrgastschiffe, Marinas und Wasserrastplätze. Die Kreuzfahrtschiffahrt auf Binnenengewässern wird als gebrochener Durchgangsverkehr an Bedeutung gewinnen. (4) Die Transitfunktion nach Swinemünde und Wollin übernehmen vor allem das Bundes- und Landesstraßennetz und die Eisenbahn.

Infrastruktur und Verkehrsnachfrage nach einzelnen Verkehrsträgern: Für ein erweitertes Untersuchungsgebiet sind alle vorhandenen *Bundesfern- und Landesstraßen* sowie wichtigen *Kreisstraßen* aufzunehmen. Der Zustand der Infrastruktur, die wichtigsten Ausbauparameter und die gegenwärtigen Verkehrsbelastungen sind zu erfassen, einzuschätzen und erste Schlussfolgerungen für den Netzausbau zu ziehen. Dabei sind die Straßen besonders zu markieren, die für den künftigen grenzüberschreitenden Verkehr von Bedeutung sein könnten. Alle vorliegenden Planungsideen und -wünsche sind festzuhalten und kartographisch darzustellen. Unter Zugrundelegung wirtschaftlicher Kriterien und raumordnerischer Belange sollte ein realisierbares Straßennetz entwickelt und als Planungsfall definiert werden. Für dieses Netz und seine Knoten sind Ausbauparameter vorzugeben.

Das vorhandene *Eisenbahnnetz* des erweiterten Untersuchungsgebietes ist mit seinen Zugangsstellen kartographisch darzustellen. Für die Einschätzung sind nicht nur Ausbauparameter von Bedeutung, sondern auch der gegenwärtige bauliche Zustand. Der Investitionsbedarf für den Erhalt und die gewünschte Erweiterung der Eisenbahninfrastruktur ist abzuschätzen. Für die Planung sind ehemalige durchgehende Verbindungen wichtig und hinsichtlich ihrer möglichen Reaktivierung zu beurteilen. Für den Erhalt und den Ausbau von Zugangsstellen sind Richtlinien und Parameter zu entwickeln und in einem Prognose-Netzmodell umzusetzen. Dazu zählen auch Vorstellungen zur Entwicklung des *P+R-Verkehrs und Verknüpfungen zu Flug- und Fährhäfen*. Für den durchgehenden Eisenbahnbetrieb wären ein Liniennetz und Gestaltungsgrundsätze für Fahrpläne aufzustellen. Dieses Liniennetz sollte auch Fernverbindungen enthalten und über das definierte Untersuchungsgebiet hinausreichen.

Seehäfen sind hauptsächlich Quell- und Zielpunkte des Güterverkehrs. Im Fährverkehr (Ausnahme Ro-Ro-Verkehr) überwiegt jedoch die Rolle des Personenverkehrs mit Pkw gegenüber Lkw mit Stückgut, Containern und Wechselbehältern. Für die Beurteilung der Infrastruktur der Seehäfen der Planungsregion Szczecin (Stettin) und Swinoujście (Swinemünde) sind daher neben ihrer Leistungsfähigkeit auch Angaben zu Spezialisierungen im Umschlag notwendig. Auch für die *Binnenschifffahrt* sind die Seehäfen Szczecin (Stettin) und Swinoujście (Swinemünde) und der Ausbau der Oder mit ihren Binnenhäfen relevant. Es ist zu prüfen, ob die Küstenschifffahrt zu anderen Ostseehäfen im Untersuchungsgebiet und auch darüber hinaus, gegebenenfalls mit seegängigen Binnenschiffen, Bedeutung erlangen könnte.

Im Rahmen eines integrierten Gesamtverkehrskonzeptes für das definierte Untersuchungsgebiet (gegebenenfalls auch darüber hinaus) ist ein Teilkonzept für die Entwicklung des Luftverkehrs und der *Flughäfen* vorteilhaft. Dabei erscheinen Orientierungen auf eine Zuordnung und Aufgabenverteilung sowie verkehrliche Anbindung und Integration für die künftige Euro-Region von Bedeutung.

Der *ÖPNV* auf der Insel weist jährlich beachtliche Zuwachsraten aus. Insbesondere im Zusammenhang mit der Usedomer Bäderbahn (UBB) sind wichtige Verkehrsrelationen zu untersuchen, um ihre Attraktivität zu erhöhen. Besondere Aufmerksamkeit ist der Vernetzung und Vertaktung im ÖPNV und des ÖPNV mit anderen Verkehrsträgern zu schenken. Die Entwicklung des künftigen ÖPNV schließt die polnische Seite mit ein. Dabei wird auch das Mobilitätsmanagement (Mobilitätszentrale)² einen hohen Stellenwert einnehmen.

Für den Tourismus sind Fahrten mit Ausflugsfahrgastschiffen und Binnenkreuzfahrtschiffen auch im grenzüberschreitenden Verkehr von wachsender Bedeutung. Die Entwicklung der Nachfrage ist abzuschätzen. Die notwendigen Ausbaumaßnahmen sind vorzuschlagen. Der *maritime Tourismus* ist für die beiden Inseln Usedom und Wollin noch nicht angemessen entwickelt. So fehlen im Achterwasserbereich noch Wasserrastplätze und an der Ostseeküste Yachthäfen. Lediglich Swinoujście (Swinemünde) hält für Segelsport und Motoryachten eine Infrastruktur vor, die aber auszubauen ist.

Zum Zeitpunkt der Vorstudie lagen verschiedene Studien und Dokumentationen zur Fortschreibung und Neubewertung der Verhältnisse vor. Unabhängig von ihrer Beurteilung bilden sie Informationen und Orientierungspunkte künftiger Arbeiten und Vorschläge. Dazu gehören insbesondere die nachstehenden Untersuchungen.

² Vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel 5.4.

4 Programme und Pläne zur Raum-, Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung

Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr (DWIF) (Dezember 1998): Touristisches Leitbild für die Insel Usedom, Auftraggeber: Tourismusverband Insel Usedom e.V. :

Zielführendes Strategiekonzept zur Zukunft des Erfolgsmodells Usedom angesichts erschwerter künftiger Rahmenbedingungen, erarbeitet von 30 Teilnehmern (Leistungsträgern, Kommunal- und Verbandsvertretern, Kurverwaltung u. a.) in zwei Workshops. Richtung zukünftiger Tourismusentwicklung für Usedom als Orientierungsrahmen für die Arbeit der nächsten Jahre. Zwischenbilanz, Stärken, Schwächen, Schwerpunktaufgaben. Künftiges Alleinstellungsmerkmal der Insel (auf der Grundlage von Befragungsergebnissen des Tourismusverbandes und des Leitbildworkshops).

Um den bisherigen Markterfolg abzusichern, ist es erforderlich, die folgenden zehn Stärken Usedom zu festigen und die nachstehenden Schwächen abzubauen.

Als Erfolgsfaktoren Usedom gelten in dieser Reihenfolge: (1) Infrastrukturentwicklung (Erreichbarkeit, Kulturangebote, Museen, Rad-, Wander- und Reitwegenetz, Ostseetherme u. a.); (2) Wachsender Bekanntheitsgrad durch Marketing; (3) Starke Lobby für den Tourismus (Tourismusverband, Kurverwaltung u. a.); (4) Technische Systeme (Rettungssystem, Abwasser, Verhinderung der Erdgasförderung und der 110-KV-Freileitung auf der Insel); (5) Seebrücke als Multifunktionseinrichtung und Seeverkehr; (6) Echtheit durch alte Bausubstanz; (7) Prädikatisierung von 10 Gemeinden Usedom als Seeheilbäder, Seebäder und Erholungsorte; (8) Kur- und Gesundheitsangebote; (9) Wachstum ohne touristische Großprojekte und (10) Erhaltung der Natur- und Kulturlandschaft durch Schutzgebietsstatus.

Als Problemfelder gelten in dieser Reihenfolge: (1) Verkehr (Überlastungen der Bundesstraßen auf den Durchfahrten durch Anklam und Wolgast, durch die Küstenbadeorte in der Hauptsaison und in den Schulferien), Optimierung des ÖPNV, Fehlen von politischem Konsens, Ambivalenz von Kooperations- und Schutzbedürfnissen bei deutsch-polnischer Grenzöffnung, Reaktivierung der Bahnstrecke Berlin – Ducherow – Swinoujscie (Swinemünde) – Heringsdorf; (2) Zusammenarbeit zwischen Küste und Küstenvorland; (3) Verwaltung (Kreisgebietsreform ohne tourismusfördernde Gebietsbezeichnung); (4) Schwierige Umsetzung des Kurortgesetzes; (5) Finanzausstattung; (6) Mangelnde Dienstleistungsmentalität von Personal, Bevölkerung und Ämtern; (7) Geringe Angebotsvielfalt bei Schlechtwetter (wie Shopping, Regionale Speisekarte, Öffnungszeiten); (8) Investitionen; (9) Überregionale Integration; (10) Sicherheit und Ordnung.

Als Vorbereitung auf die Zukunft werden die Führung der Tourismusregion Usedom als Unternehmen gefordert und vier Unternehmungs- und Handlungsfelder formuliert: Optimale Rahmenbedingungen, Professionelles Tourismusmanagement, Marketing und Strategische Allianzen.

Zum Unternehmungsfeld „Optimale Rahmenbedingungen“ zählen die verbesserte Kommunikation in der Region (Gremien, Gesprächskreise, Workshops) und die verbesserte Erreichbarkeit im Ziel-, Quell- und ÖPNV-Binnenverkehr, um MIV zu vermeiden.

Zum Unternehmungsfeld „Professionelles Tourismusmanagement“ zählen insbesondere die konsequente Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsprinzips bei der weiteren Entwicklung, die Verbesserung der Dienstleistungs- und Servicequalität, ein Unterneh-

mungskonzept für den Tourismusverband Usedom e. V. (das inzwischen vorgelegt wurde), die Regionalisierung des Leitbildes zur Aktualisierung der Aufgabenteilung auf der Insel und in der Region, das Innenmarketingkonzept, Paket- und Pauschalangebote für heutige und neue Zielgruppen, um das Sommer-und-Bade-Image und Senioreninsel-Image zu erweitern, die Schaffung wetterunabhängiger Angebote und die Einführung eines regionalen Informations- und Reservierungssystems.

Zum Unternehmungsfeld „Strategische Allianzen“ zählen die Zusammenarbeit mit Nachbarregionen und anderen Tourismusregionen, mit der Euroregion Pomerania und der Aufbau internationaler Verbindungen im Ostseeraum.

Was die heutigen und künftigen Zielgruppen betrifft, liegt das Schwergewicht im Sommer auf Familien mit Kindern und auf Paaren mittleren Alters. Senioren prägen die Vor- und Nachsaison. Junge Menschen erweitern das Nachfragespektrum vor allem in den Niedrigpreisbereich hinein (Pensionen, Jugendherberge, Camping). Gesundheitspflege bildet ein Zusatzangebot vieler Betriebe. Verstärkte Beachtung wird künftig den – bisher unterschätzten – Tagesreisenden geschenkt, den Kulturtouristen (Events, Festspiele u. a.), internationalen Zielgruppen der Ostseebachbarn und jungen Menschen.

Mit der wachsenden Zahl konkurrierender Ostseestrände wird für Usedom der Verlust seines Alleinstellungsmerkmals befürchtet. Deshalb sollte seine Vielfalt und die Insel als Übergang vom Salz- zum Süßwasser an Ostsee, Achterwasser, Peene und Seen betont werden („Süß und Salzig“). Deshalb steht die Ausweitung des Angebotsprofils im Vordergrund: Badeurlaub, Wellness, Events, Saisonverlängerung, Internationalisierung.

Amt für Raumordnung und Landesplanung (1998): Regionales Raumordnungsprogramm Vorpommern, Auftraggeber: Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald:

Verschiedene Leitvorstellungen des Regionalen Raumordnungsprogramms Vorpommern sind für die Insel Usedom von besonderer Bedeutung:

- Der Tourismus soll zu einem ganzjährig tragfähigen Wirtschaftszweig entwickelt werden. Dazu dienen vor allem sinnvolle witterungsunabhängige Angebote.
- Der Naturhaushalt soll als Grundlage dazu erhalten und gepflegt werden. Gleichzeitig soll seine naturverträgliche Nutzung möglich sein.
- Die Grenzlage zu Polen soll als Standortvorteil verstanden und nutzbar gemacht werden. Vorpommern soll nicht nur Durchgangsraum sein, sondern zu einem aktiven Mitgestalter grenzüberschreitender Wirtschaftsbeziehungen werden.
- Wegen der peripheren Lage Vorpommerns zu den Wirtschaftszentren Deutschlands kommt der verbesserten Ausstattung der Region mit einer leistungsfähigen, zukunftsorientierten technischen Infrastruktur, insbesondere mit Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, eine Schlüsselfunktion zu.

Planergemeinschaft Hannes Dubach, Urs Kohlbrenner in Zusammenarbeit mit KommunalData (2000): Strukturkonzept zur nachhaltigen Entwicklung der Inseln Usedom-Wollin. Studie zur grenzüberschreitenden Planung, Auftraggeber: Regionaler Planungsverband Vorpommern durch Amt für Raumordnung und Landesplanung, Vorpommern:

Diese Studie zur grenzüberschreitenden Planung, die unter Beteiligung eines polnischen Partnerbüros erstellt wurde, versucht erstmals für die Gesamtregion Usedom-Wollin ein

Leitbild für übergreifende Entwicklungsziele, Strategien und Maßnahmen der Bereiche Kooperation, Umwelt und Natur, Raumentwicklung und Landschaftsgestaltung, Tourismus und Wirtschaft sowie Verkehr aufzustellen. Die genannten Ideen führen zu Projektvorschlägen, die in der dargestellten Form vielfach noch umzusetzen sind. Die Vorschläge zur Verkehrsentwicklung bedürfen offensichtlich einer systematischen und grundlegenden Untersuchung. Diese ist für einen erweiterten Untersuchungsraum vorzunehmen, um insbesondere den Durchgangsverkehr erfassen und prognostizieren zu können.

Bemerkenswert ist der Versuch einer grenzübergreifenden Zentrendefinition. Im Städtepaar bzw. -band Swinoujscie-Kaiserbäder wird ein gemeinsames Zentrum als günstige Perspektive gesehen. Bei der funktionellen Aufgabenteilung sollte in den Kaiserbädern der Schwerpunkt im Tourismus und in Swinoujscie bei Gewerbe- und Hafenentwicklung liegen, wobei der Tourismus eine ergänzende Funktion übernehmen könnte.

Planungsgruppe 4 (Juli 2002): Regionales Entwicklungskonzept Vorpommern: Auftraggeber: Regionaler Planungsverband Vorpommern durch Amt für Raumordnung und Landesplanung, Berlin:

Das Regionale Entwicklungskonzept Vorpommern schreibt das Regionale Raumordnungsprogramm Vorpommern von 1998 fort. Leitbilder und Projekte für Teilregionen werden entwickelt. Das Leitbild für den Landkreis Ostvorpommern als Teilregion berücksichtigt u. a. die Wiederherstellung der Bahnverbindung Ducherow – Swinoujscie (Swinemünde) – Heringsdorf über die Karniner Brücke. Inzwischen ist die Wiederaufnahme der Bahnverbindung Ducherow – Swinoujscie (Swinemünde) – Heringsdorf Bestandteil des erweiterten Bundesverkehrswegeplanes BVWP 2003 geworden (Kategorie „Internationale Verbindungen“). Auch die Kosten des Wiederaufbaus wurden 2003 neu ermittelt. Diese Maßnahme bildet einen Schwerpunkt für die Untersuchungen im Hauptprojekt Integriertes Verkehrsentwicklungskonzept Usedom-Wollin.

Tabellarisch werden jeweils Projekte in der Realisierung, in der Planung und Projektideen gegenübergestellt. Danach befinden sich im Realisierungsstadium die Ortsumgehung Anklam und der Ortsbusverkehr in den drei Kaiserbädern und im Planungsstadium die Verlängerung der UBB in Richtung Peenemünde Hafen und Swinoujscie (Swinemünde), die Aufweitung der Redoute an der B 109/B 110 sowie der Aufbau und Betrieb der Schienenverbindung Ducherow – Swinoujscie (Swinemünde) – Ahlbeck. Als Projektideen werden die deutsch-polnische Nutzung des Flughafens Heringsdorf und der Ausbau der Zubringerstraßen zur Autobahn A 20 ausgewiesen.

Zentrum für Innovative Verkehrslösungen GmbH (ZIV), SNV Studiengesellschaft Verkehr mbH (1992, 1993, 1995): Umweltgerechtes und tourismusförderndes Verkehrskonzept Usedom 2000: Leitlinien, Szenarien der Verkehrsentwicklung, 2. Stufe: Ergebnisbericht:

Die allgemeine Diskussion über den Qualitätstourismus von Usedom ist noch immer vom Verkehrskonzept „Usedom 2000“ geprägt. Dieses Konzept wurde Anfang der 90er Jahre im Auftrag des Bundesministers für Verkehr (FE-Nr. 70423/93) vom Berliner Zentrum für innovative Verkehrsforschung (ZIV) entwickelt, aber nach kontroversen Diskussionen auf der Insel aus tourismuswirtschaftlichen Gründen nicht vollständig umgesetzt.

Seine Grundlogik zielte auf eine Verkehrsberuhigung der Insel durch das Umsteigen des Pkw-An- und -Abreiseverkehrs auf einen leistungsfähigen ÖPNV der Insel und die Aussperrung des – wenig lukrativen – Pkw-Tagesausflugsverkehrs von der Insel. Die Anwohner sollten mit Sonderrechten ausgestattet werden. Langurlauber sollten zwar mit dem Pkw ankommen dürfen, aber ihn auf Auffangparkplätzen außerhalb der Badeorte abstellen. Das Umsteigen auf den ÖPNV sollte durch ein Verkehrsinformationssystem, durch Parkraumbewirtschaftung und durch Nutzungsverbote gesteuert werden. Tagestouristen sollten ihren Pkw auf Auffangparkplätzen des Festlandes lassen und die Insel von diesen – mit Einkaufszentren, Serviceeinrichtungen und Gästeinformationsbüros ausgestatteten – Personenverkehrszentren aus nur mit Hilfe des ÖPNV erreichen können. Dazu sollte ein attraktiver ÖPNV/SPNV ausgebaut werden: durch den Ausbau der Inselbahn mit Festlandanbindung und Taktverdichtung sowie Neugestaltung des Busverkehrs. Die Gründung eines Zweckverbandes aus allen Gemeinden und Städten Usedom und die Schaffung einer funktionsfähigen Insellogistik rundeten dieses strategische Konzept ab.

Formal war das Verkehrskonzept Usedom 2000 als Stufenkonzept aufgebaut. In der Stufe 1 (bis Juni 1993) wurden vor allem Zielvorstellungen, Leitlinien und Szenarien der Verkehrsentwicklung mit Alternativen für die Bahnanbindung formuliert. In der Stufe 2 (bis Februar 1995) erfolgte die Erarbeitung eines integrierten Verkehrskonzeptes mit Maßnahmeempfehlungen und verschiedenen Varianten. Eine Stufe 3 (bis etwa Dezember 1996) bildete das Umsetzungskonzept. In ihr wurden verschiedene Einzelgutachten und Realisierungsplanungen erarbeitet, insbesondere in den Bereichen Überregionale SPNV-Anbindung, Bahnverkehr auf der Insel und grenzüberschreitender Bahnverkehr, Straßenklassifizierung und straßenseitige Anbindung, Parkraummanagement, Leit- und Informationssystem sowie Marketing und PR-Maßnahmen einschließlich UsedomCard. Zur Stufe 3 existiert kein geschlossener Gesamtbericht, sondern lediglich Einzeldokumentationen.

Eine erste Analyse des heutigen Umsetzungsstandes von Usedom 2000 – die im Hauptprojekt vertieft wird – zeigt, dass inzwischen der Großteil des Konzeptes umgesetzt wurde. Deshalb ist Usedom 2000 nicht gescheitert. Besteht gelegentlich dieser Eindruck, dürfte dies vor allem an der Ablehnung seiner extremen Bestandteile liegen: der Aussperrung der Pkw-Tagesausflügler und den rigiden Parkverboten. Der weitgehende Verzicht auf die Pkw-Tagestouristen auf Usedom war angesichts des hohen Nachholbedarfs, des Nachfrageausfalls nach der Wende und der schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen politisch nicht zu vermitteln. In den Augen der Bevölkerungsmehrheit stand der befürchtete Rückgang von Besucherzahlen in keinem Verhältnis zum Attraktivitätsgewinn durch die Verbesserung der Umweltsituation, der Verkehrslenkung und der Förderung der Langzeiturlauber.

Auch wenn Tagesbesucher inzwischen positiv gesehen werden, könnte sich diese Entscheidungssituation angesichts der steigenden Zahl erwarteter Tagesbesucher zu einer Zukunftsfrage entwickeln. Trotz der extrem günstigen Fahrgast- und Umsatzentwicklung der UBB ist jedoch davon auszugehen, dass sich der heute dominierende Pkw-An- und -Abreiseverkehr der Gäste nur zum kleineren Teil auf öffentliche Verkehrsmittel überleiten lassen wird.

Im Hinblick auf das Ziel, den motorisierten Individualverkehr inselfreundlich zu lenken, hat sich Parkraumbewirtschaftung als politisch durchsetzbarer erwiesen als flächendeckende Park- und Fahrverbote auf Usedom und Auffangparkplätze auf dem Festland. Auch wenn Probleme bei einigen Ortsdurchfahrten und anderen Nadelöhren nicht ignoriert werden sollen, ist die Insel bisher nicht im Pkw-Verkehr erstickt.

Um den öffentlichen Verkehr als Gesamtsystem zu entwickeln, wird gerade im strassengebundenen ÖPNV erheblicher Handlungsbedarf sichtbar. Dies gilt besonders für die Verknüpfung an Schnittstellen und zeitgemäße (unkonventionelle) Angebotsformen. Von der angestrebten grenzüberschreitenden SPNV-Verbindung nach Swinoujście (Swinemünde) wird eine erhebliche Intensivierung, aber auch Neuorientierung des Grenztourismus erwartet. Auch im Bereich des Rad- und Fußgängerverkehrs und ihrer Verknüpfung mit der UBB ist im vergangenen Jahrzehnt viel erreicht worden.

Heute erfordern veränderte Randbedingungen veränderte Lösungen, die mehr sein sollten als eine bloße Fortschreibung von Usedom 2000. Zugleich dürfte manches nun leichter umzusetzen sein als Anfang der 90er Jahre. Das Ziel bleibt jedoch dasselbe: Usedom als verkehrsarme, aber gut erreichbare Nische des Qualitätstourismus zu sichern. Dabei gehört die verstärkte Rücksichtnahme auf Erwartungen und Sorgen der einheimischen Bevölkerung zu den Lehren des Konzeptes Usedom 2000.

FVR Rostock, Prof. Dr.-Ing. Rolf Schönknecht (1999): Grenzöffnung zu Polen. Bundesstraße B 110 bei Garz, Auftraggeber: Straßenbauamt Stralsund:

Dieses Gutachten schätzt die möglichen Verkehrsströme auf der heutigen B 110 unter Berücksichtigung der Grenzöffnung bei Garz für den Kfz-Verkehr. Vorgegeben war der Prognosehorizont 2010 und ein Untersuchungsgebiet, das die Insel Usedom einschließlich Swinoujście (Swinemünde) sowie das anschließende Festland bis zur B 96 und A 20 umfasste. Politische Absichtserklärungen zur Entwicklung der Beziehungen zwischen Deutschland und Polen wurden berücksichtigt. Für verschiedene Szenarien wurden die Verkehrsstärken im Straßennetz abgeschätzt. Das Gutachten weist hohe Auslastungen bzw. Überlastungen auf Teilstrecken der B 110 aus. Auf der B 111 wurden zwischen Wolgast und Bannemin-Mölschow Auslastungen über 100 % ermittelt.

In einem integrierten Verkehrskonzept Usedom-Wollin sollte von Maßnahmen in einem größeren Untersuchungsgebiet und gesicherten Ausgangsdaten und Vorstellungen zur Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur ausgegangen werden.

Ingenieurbüro Pietsch + Partner GbR, Dresden (2000): Kosten-Nutzen-Analyse zur Reaktivierung der Bahnstrecke Ducherow – Heringsdorf, Auftraggeber: Landkreis Ostvorpommern, Dezernat III, Wirtschaftsförderung:

Zu diesem Zeitpunkt bestand noch keine durchgehende Eisenbahnverbindung von Züssow auf die Insel Usedom. Die Beförderungszahl bei der UBB lag 1998 bei 1,35 Mio. Fahrgästen im Jahr und die Zahl der Urlaubsgäste betrug 1999 0,87 Mio. Es wurde ein gesamtwirtschaftlicher Indikator (Nutzen-Kosten-Verhältnis) von >1 ausgewiesen. Im Jahre 2002 zählte die UBB 3,1 Mio. Fahrgäste bei 1,15 Mio. Urlaubern auf der Insel Usedom. Eine Überschlagsrechnung von PTV AG im Jahre 2003 ergab einen Nutzen-Kosten-Quotienten von 2,53 bei Reaktivierung der Eisenbahnverbindung Ducherow – Swinemünde – Ahlbeck. Nach Vorlage neuerer Kostenkalkulationen wurde immer noch ein Quotient von 1,68 errechnet. Mit dieser Maßnahme würde der Flughafen Heringsdorf und der Seehafen Swinemünde eine Eisenbahnanbindung erhalten. Die Tragfähigkeit dieser Aussage wäre in weiterführenden Untersuchungen auf der Grundlage der Bewertungsmethodik für den BVWP 2003 sicherzustellen.

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2002): ÖPNV-Landesplan Mecklenburg-Vorpommern 2002 bis 2007, Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern Nr. 40, Schwerin, 11.06.02, V520-622-17:

Der ÖPNV-Landesplan Mecklenburg-Vorpommern 2002 bis 2007 geht von einer Verlängerung der UBB bis Swinoujcie (Swinemünde) aus. Mit dieser Erweiterung wird auch mit bedeutenden Zuwächsen bei der UBB gerechnet. Geplant sind weitere Verbindungen bis nach Stralsund, Taktverdichtungen und Fernanbindungen als UrlaubsExpress und Wochenend-IC Hamburg – Seebad Heringsdorf.

Authority of Szczecin and Swinoujcie Seaports (Ed.) (2001): Ports of Szczecin and Swinoujcie, Development Concept by 2015. Printed by ZAPOL Szczecin:

Die polnische Seite hat einen Bericht zur Entwicklung des Hafenstandortes Szczecin (Stettin)/Swinoujcie (Swinemünde) bis 2015 veröffentlicht. Dieser Bericht weist auch Flächen für Investoren auf der Usedomer Seite vorwiegend für den maritimen Tourismus aus. Die polnische Seite ist zu konsultieren, wann mit der Realisierung und mit welchem Güteraufkommen, insbesondere nach Realisierung einer geplanten festen Swinequerung als Straßenverbindung, zu rechnen ist.

TransLogis (www.translogis.com):

Das Projekt TransLogis umfasst die Analyse des regionalen und überregionalen Güterverkehrs in den Bundesländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, in Südschweden (Skone) und in der Region Westpommern/Polen. Im Mittelpunkt der Untersuchungen stehen Potenziale für intermodale Verkehre und die Beschleunigung des europäischen Integrationsprozesses. Zu den vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zählen vor allem die Modernisierung des Bahnkorridors Swinoujcie (Swinemünde) – Szczecin (Stettin) nach Süden, die Übernahme einer Transitfunktion durch die Autobahn A 20 (Empfehlung) und der Ausbau der N 3 zur Schnellstraße Swinoujcie/Swinemünde – Szczecin/Stettin (Empfehlung). Im Rahmen des integrierten Verkehrskonzeptes Usedom-Wollin bieten Ergebnisse von TransLogis gute Vergleichsmöglichkeiten.

Vor diesem Hintergrund präzisieren die folgenden Leitvorstellungen des Hauptprojekts die Empfehlungen der Vorstudie und zeigen den gegenwärtigen Kenntnisstand sowie die Vorstellungen der Projektpartner.

5 Aktuelle Leitvorstellungen für das IVK Usedom-Wollin

5.1 Rahmenbedingungen

Die Entwicklung des Tourismus auf Usedom spiegelt ein Erfolgsmodell wider. Knapp 40 % des Volkseinkommens der Insel kommen aus der Tourismuswirtschaft und drei Viertel aller Vollbeschäftigten sind in Hotels, Gaststätten und bei touristischen Dienstleistungen beschäftigt (Schulz 2004). In der Hochsaison stößt die Usedom-Nachfrage wieder an Kapazitätsgrenzen der Insel und hat 2003 die quantitativen Spitzenwerte der Vorwendezeit überschritten, wobei es sich um ein weit höheres Qualitätsniveau handelt. Auch wenn das touristische Angebot breit gefächert ist, wird die Zukunft Usedom deshalb vor allem im Qualitätstourismus gesehen. Von den Gästen wird dieses Etikett mit Stränden, unberührter Natur, schöner Landschaft, Ruhe, Bäderarchitektur, guten Radwegen und gepflegter Atmosphäre verknüpft (Tourismusverband Mecklenburg-Vor-

pommern 2000). Deshalb stellt dieses Projekt das Erfolgsprinzip „Leicht erreichbar, aber verkehrsarm“ und dessen Umsetzung in den Mittelpunkt.

Deutschland wird wieder verstärkt als Urlaubsland wahrgenommen. Vom Altersaufbau unserer Gesellschaft begünstigt, bilden Senioren ein wesentliches Nachfrageelement, das vor allem die Vor- und Nachsaison begünstigt. Kern ihrer Freizeitmobilität bildet ein hoher Anteil von Fußgängern und Radfahrern über geringe Distanzen. Gefragt sind Selbstorganisation und Ermunterung zur Eigenaktivität. Im motorisierten Verkehr haben bei Senioren „Erreichbarkeit“ und „Geborgenheit“ Priorität vor bloßer Schnelligkeit. Für den Verkehrsplaner heißt dies vor allem „beschauliche, gemütliche, bequeme, gemächliche, mußevolle, ruhige und gelassene Mobilität“ (FRAME 2004). Da es sich dabei um Eigenschaften handelt, die auch von Strandurlaubern besonders geschätzt werden, ist die Gleichsetzung „Tourismusfreundlich = Seniorenfreundlich“ nahe liegend.

Der Schutz der verkehrsarmen Nische Usedom erfolgt derzeit sowohl durch die Undurchlässigkeit der Usedomer Grenze zu Polen für Pkw und Lkw als auch durch die beiden Brücken (Wolgaster und Zecheriner Brücke) als Nadelöhre. Diese und andere Randbedingungen für den Verkehr nach und auf Usedom werden sich in den nächsten Jahre tief greifend ändern. In der Diskussion vor Ort werden der Verlust der Nadelöhre und die Öffnung nach Westen und Osten vor allem als Bedrohung des Qualitätstourismus empfunden. Mit offenen Grenzen und Polen als Mitglied des Schengener Abkommens wird sich Usedom verändern. Von dem Projekt IVK Usedom-Wollin werden funktionsfähige und umsetzbare Auffanglösungen erwartet.

Ziel ist die Sicherung einer erfolgreichen verkehrsarmen Tourismusinsel vor Pkw-Binnenverkehr und internationalem Durchgangsverkehr. Deshalb kommt hier dem ÖPNV als Rückgrat unmotorisierter Verkehrsmobilität herausragende Bedeutung zu. Eine regional und nach Polen expandierende Usedomer Bäderbahn (UBB) bildet eine hoffnungsvolle Option zur Verkehrsverlagerung. Gleichzeitig entstehen neue Elemente des ÖPNV beispielsweise durch die Kaiserbäder-Linie (heute bereits als Europa-Linie bis Swinemünde) und Hotelbusse als neue Bedienungsformen.

Die deutsch-polnische Zusammenarbeit zielt in diesem Integrierten Verkehrsentwicklungskonzept Usedom-Wollin auf ein grenzüberschreitendes Verkehrsmanagement einer zusammenwachsenden Grenzregion. Dazu werden vorhandene Telematiklösungen aus Ballungsgebieten zur Lösung temporärer Überlastung einer Tourismusinsel geprüft. Grundlage dieser grenzüberschreitenden Perspektive ist ein einheitliches Untersuchungs- und Lösungsdesign. Das gemeinsame Motto von Usedom und Wollin „gut erreichbar, verkehrsarm, aber sehr mobil“ hat für Deutsche und Polen unterschiedliche Bedeutung. Für den deutschen Teil der Insel Usedom steht die Erhaltung des Qualitätstourismus und des Erholungswertes im Vordergrund. Demgegenüber bietet sich die Stadt Swinoujście nicht nur für eine zentralörtliche Funktion an, sondern sieht auch wirtschaftliche Aufgaben für ihre Hafenwirtschaft in Verbindung mit dem Hafen Szczecin (Stettin). Hinzu kommt eine künftig höhere Bedeutung für den Tourismus, insbesondere für den maritimen Tourismus.

Das Integrierte Verkehrskonzept Usedom-Wollin ist auch ein integriertes Forschungs- und Planungsprojekt, das Ergebnisse des laufenden BMBF-Forschungsprogramms „Freizeitverkehr“ (wie ALERT, EVENTVERKEHR, FRAME, Kontrasträume und Raumpartnerschaften, MobiHarz) systematisch einbringt und umsetzt.

Zu den „weißen Stellen“ der Verkehrsforschung gehört auch der tourismusbedingte Güter- und Wirtschaftsverkehr, über den noch kaum Fachliteratur bekannt ist. Für Usedom wird diese Lücke im Projektrahmen durch eine Diplomarbeit einer deutsch-polni-

schen Studentengruppe (Malow; Sczymanska; Trems 2004, TU Berlin) geschlossen, die sich auf Befragungen von Touristik- und Transportunternehmen stützt.

Innerhalb des Maßnahmenspektrums werden gästefreundliche Paketlösungen angestrebt. Dazu gehören beispielsweise Pauschalangebote aus Übernachtung, Strandaufenthalt (Kurkarte), unmotorisiertem Verkehr (Fahrrad), ÖPNV und – wie im Harz – Preisnachlässen in Geschäften und Restaurants. Den Projektpartnern ist bewusst, dass dabei juristische Schwierigkeiten zu erwarten sind. Vonseiten der Tourismusbranche wurde jedoch Argumentationshilfe erbeten, um die Gäste von der Lösungsrichtung „Verkehrsarme Insel“ zu überzeugen.

Die vorliegenden Planungen und Lösungsideen zu Usedomer Verkehrsproblemen werden auf ihre Substanz, Akzeptanz und Umsetzbarkeit überprüft und gegebenenfalls übernommen. Dies bedeutet auch eine Erfolgskontrolle des ehemaligen BMV-Vorhabens Usedom 2000.

Um tragfähige Lösungen zu schaffen, werden alle Akteure mit ihren interessenbedingten Konfliktpotenzialen einbezogen. Nur so sind die hohen Erwartungen der Landesregierung zu erfüllen, mit diesem Projekt kontroverse Fachfragen klären zu können.

Das Projekt besitzt Pilotcharakter. Deshalb wird die räumliche Übertragbarkeit von Planungsgrundlagen (wie Verkehrsverhalten im Tourismus, erstellte Verkehrsmodelle) auf ähnliche Tourismusregionen, wie die Insel Rügen, angestrebt.

5.2 Tourismus

Um heutige und zu erwartende Verkehrsströme einer Tourismusinsel rechnerisch abbilden und Lösungen prüfen zu können, ist eine realistische Datenbasis zu schaffen. Dazu gehört die Integration lokaler Tourismusstatistiken, das Zusammenführen angebotsseitiger Gästemeldungen und nachfrageseitiger Gästebefragungen sowie eine fundierte Schätzung der Tagesbesucherzahl.

Zu den besonderen Herausforderungen des Projektes gehört die ausdrückliche Berücksichtigung von Kapazitätsgrenzen für ein weiteres touristisches Wachstum auf Usedom. Einerseits können neue Betriebsformen (wie die Vitalwelt Zirchow-Garz als Großprojekt) neue Zielpotenziale erschließen und das Leistungsspektrum verbreitern. Andererseits hat das Jahr 2004 mit seinem unbeständigen Wetter gezeigt, dass der Anteil der Bettenkapazität Usedom an der Gesamtkapazität Mecklenburg-Vorpommerns gestiegen und der Anteil der Übernachtungen gesunken ist. Damit hat sich aber auch die Auslastung der bestehenden Betriebe verschlechtert und die mittlere Aufenthaltsdauer verkürzt. So schätzt die Usedom Tourismus GmbH die mittlere Auslastung der gewerblichen Betriebe (>8 Betten) auf 44 %, der Nichtgewerblichen Betriebe (<9 Betten) auf 25 % und im Campingbereich auf 12 %. Deshalb fordert der Tourismusverband Usedom anstelle neuer Großbetriebe den Ausbau bestehender Betriebe, die Schließung noch vorhandener Baulücken und die Schaffung landschaftstypischer Beherbergungsbetriebe im Achterland (Schulz 2004). Zwischenzeitlich gilt die Realisierung der „Vitalwelt“ mit einer reduzierten Kapazität auf 1.500 Betten und einer neuen Straßenanbindung, die auch für den Flughafen Heringsdorf genutzt wird, als recht sicher.

Einst abgelehnt, werden Tagesgäste inzwischen auf allen Seiten als Wachstumshoffnung gehandelt. Diese Neubewertung des Tagestourismus wird jedoch mit Erwartungen seiner zielverträglichen Lenkung verbunden. Deshalb wird in Befragungen geklärt, ob die Tagesausflügler nur ans Meer (wie im weniger belasteten Norden Usedom) oder aber vor allem in die bereits hoch belasteten Kaiserbäder wollen. Auch ist in Erfahrung

zu bringen, ob sie einen bewachten Auffangparkplatz akzeptieren und von dort mit der UBB – bei Parken zum Nulltarif – ans Meer fahren würden. Schließlich wäre es interessant zu erfahren, wie viele Reisende nur eine Nacht auf Usedom verbringen, weil An- und Abfahrt an einem Tag zu lang sind. Dieser Bereich des Tagesausflugsverkehrs ist von besonderer Bedeutung, da eine Reihe von Faktoren für seine erhebliche Zunahme sprechen.

Um künftige Verkehrsprobleme durch ein weiteres Wachstum der Tourismusnachfrage vorausschauend vermeiden zu können, bieten sich Überlegungen zur räumlichen Nachfragelenkung in Regionen mit Kapazitätsreserven (wie den Norden oder das Achterland) und zur zeitlichen Verlagerung in die Vor- und Nachsaison an. Ein soziales Kriterium sollte dabei die Pflege marktstrategisch wichtiger, aber einkommensschwächerer Nachfragesegmente, wie Jugendliche, Familien und Senioren, bilden, die wiederkommen sollen.

Werden Erreichbarkeitsdefizite peripherer Regionen (wie z. B. das Achterland durch den maritimen Tourismus) systematisch abgebaut, sollte trotzdem ihr regionaler Charakter (wie Ruhe, Naturnähe, ...) erhalten bleiben. Deshalb kommt angepassten Lösungen besondere Bedeutung zu.

Zu den integrativen Aufgaben des Projektes gehört nicht zuletzt die überfällige Klärung der Tourismusvorstellungen im polnischen und deutschen Planungsgebiet. Dabei sollte die Grenzöffnung vor allem als Chance gesehen werden und weniger als Risiko, wie beispielsweise als negative Umlenkung europäischer Fördermittelströme. Deshalb liegt die Lösung weniger im Abschotten, sondern im Sich-Öffnen und in neuen Ideen, um diese historische Situation zu nutzen. Ein Beispiel bildet die Einladung des Tourismusverbandes Usedom e. V. an die Stadt Swinoujscie (Swinemünde), auf der ITB 2004 mit einem gemeinsamen Stand aufzutreten (Schulz 2004).

5.3 Eisenbahn und sonstiger ÖPNV

Zum Erfolgsprinzip „Leicht erreichbar, aber verkehrsarm“ und seiner Umsetzung gehört die erhöhte Fernerreichbarkeit Usedom durch integrierten Fern- und Nahverkehr auf Schiene und Straße. Dies umfasst direkte Schienenverbindungen aus den Ballungszentren, gebrochene Angebote aus Schienenfern- und Schienennahverkehr sowie gebrochene Angebote aus Schienenfern- und maßgeschneidertem Busverkehr. Prinzipiell gehört dazu auch die grundsätzliche Alternative von Schienenfernverkehr und Pkw-Benutzung auf der Insel.

Um Usedom – vor allem aus Berlin – schneller erreichen zu können, ist die Wiederinbetriebnahme der Schienenstrecke Ducherow – Swinoujscie (Swinemünde) – Heringsdorf von zentraler Bedeutung. Sie bildete die Standardlösung der Vorkriegszeit. Deshalb wird diese Strecke in diesem Projekt als Lösungsbeitrag ausdrücklich aufgenommen. Mit dem Wiederaufbau der Eisenbahnstrecke Ducherow – Swinoujscie wird die Reisezeit von Berlin nach Usedom von heute fast vier auf zwei Stunden 30 Minuten verkürzt und ist damit konkurrenzfähig zum Pkw. Wird der Wiederaufbau nicht erfolgen, wird eine erhöhte Verkehrsbelastung auf der B 110 gegebenenfalls mit Einbußen in der Tourismusbranche die Folge sein. Der Wiederaufbau der Bahn, die 1945 von deutschen Truppen auf dem Rückzug mit der Sprengung der Karniner Brücke teilweise zerstört und die später von der sowjetischen Besatzungsmacht völlig demontiert wurde, hat nicht nur eine symbolische Funktion für die Entwicklung der gesamten Grenzregion Usedom-Wollin, sondern gewinnt auch aus raumordnerischer Sicht für das überregionale Schienennetz von Deutschland an Bedeutung (Heinze; Twele u. a. 2002).

Im öffentlichen Binnenverkehr von Touristen rückt „Geborgenheit“ als tourismus- und seniorengerechte Bedienungsnorm in den Vordergrund (vgl. auch Kap. 4.1). Diese Relativierung einer ausschließlich auf Schnelligkeit ausgerichteten Nahverkehrsplanung erlaubt eine Neuinterpretation von Kosten und Effizienz. In den Vordergrund rückt damit der Gast und seine Betreuung im Verkehr einer Ferieninsel.

Zum grenzüberschreitenden Verkehrsmanagement einer zusammenwachsenden Grenzregion gehört ein grenzüberschreitender ÖPNV auf hohem Qualitätsniveau und dies effizient und partnerschaftlich.

Die Integration des ÖPNV umfasst die UBB, den Linienbusverkehr und bedarfsorientierte flexible Bedienungsformen. Der ÖPNV ist zum Teil heute schon auf die Schiffsanlegestellen der Fahrgastschiffahrt ausgerichtet. Ein Kombi-Tarif wird angestrebt. Bedarfsorientierte Angebotsformen umfassen nicht nur nachfrageschwache Räume und Zeiten, sondern auch Gelegenheitsverkehr, wie Events- und Diskobusse.

Viele Feriengäste auf Usedom sind ortsunkundige Pkw-Fahrer. Sollen sie in den Ferien auf den eigenen Pkw verzichten, muss der ÖPNV beliebt werden. Dazu gehört sowohl ein leicht verständliches Bedienungs- und Tarifsysteem als auch die Lösung des Mitnahmeproblems von Fahrrädern auf der Fahrradinsel Usedom. Für beide Problemkreise sollen in diesem Projekt gästefreundliche Lösungen angeboten werden, auch wenn dies durch die UBB aus betriebstechnischen Gründen (Einhaltung der Fahrzeit) z. Zt. abgelehnt wird.

5.4 Motorisierter Individualverkehr

Angesichts der herrschenden Rahmenbedingungen gilt es, das verfügbare Wissen zu vernetzen und zu zeigen, was man mit Telematiklösungen der Ballungsräume, Verkehrsmanagement und Parkraumbewirtschaftung auch in einer Tourismusregion bewirken kann. Das Projekt betont die instrumentelle Perspektive und zeigt, dass Lösungen nicht besonders verkehrsinvestiv sein müssen. Deshalb sind bestehende Systeme zu stärken und verfügbare Lösungen einzubringen. Sie kosten wenig und können zeigen, was sie leisten können. Im Zentrum stehen deshalb telematische Lösungen aus dem Stadtverkehr, die hier auf eine ähnliche Grundproblematik angewandt werden: auf die Bewältigung von großen Verkehrsmengen in Spitzenzeiten.

Wegen der zu erwartenden Verkehrszunahme durch Wegfall von Grenzen und die Ortsumgehungen Anklam und Wolgast ist ein kleinteiliger Umbau der B 111 als Hauptstraße der Insel unumgänglich. Er umfasst vor allem die Prüfung möglicher Umgestaltung von Kreuzungen zu Kreisverkehren, Querungshilfen für Fußgänger und Radfahrer und die Anpassung der Programme von Lichtsignalanlagen.

Zu einem integrierten Verkehrsentwicklungskonzept einer Ferieninsel gehört Verkehrsberuhigung. Angesichts der Größe einer solchen Aufgabe kann es sich dabei aber nur um die großflächige Verkehrsberuhigung der Insel mit punktuellen Verkehrsberuhigungsmaßnahmen in den Ortskernen handeln. Dazu gehört jedoch auch die Verkehrsberuhigung der Ver- und Entsorgung, bis hin zur morgendlichen Müllabfuhr in Hotelnähe.

5.5 Güter- und Wirtschaftsverkehr

Der Güter- und Wirtschaftsverkehr wird in die Verkehrsplanung der Tourismusregion Usedom-Wollin einbezogen. Wirtschaftsverkehr entsteht in Ausübung betrieblicher und geschäftlicher Tätigkeiten. Dabei kann es sich um Güter- wie Personenverkehr handeln, letzterer entsteht als Dienstleistungs- und Geschäftsverkehr. Diese Einbeziehung des

Wirtschaftsverkehrs in das Untersuchungsdesign führt zu einem Konzept für Insellogistik und Mobilitätszentrale.

Gewisse Verkehrsanteile im Güterverkehr sind von originären Verkehrserzeugern, wie dem Hafen Swinoujscie (Swinemünde), zu erwarten. Landseitig sind diese Verkehre in den Verkehrsablauf zu integrieren. Originäre Verkehrserzeuger sind im Personenverkehr dabei auch Sportboothäfen mit Marinas, Seebrücken und Anlagestellen für die Binnenkreuzfahrtschiffe.

5.6 Mobilitätsmanagement der Leitbildvorstellungen

Für die Umsetzung des Leitmotivs „Leicht erreichbar, aber verkehrsarm“ ist das Mobilitätsmanagement des Integrierten Verkehrsentwicklungsplans Usedom-Wollin von zentraler Bedeutung. Es umfasst die Steuerung des motorisierten Individualverkehrs, die Information und Vermittlung des ÖPNV-Angebots, die Insellogistik des Wirtschafts- und Güterverkehrs, das Eventmanagement, das Baustellenmanagement und die Rettungsdienste. Diese Bereiche werden in einer Mobilitätszentrale für Usedom-Wollin koordiniert und die Verkehrsprozesse von ihr gesteuert. Die Mobilitätszentrale, die nicht im Planungsgebiet installiert sein muss, hat beispielsweise Terminals in den Tourismuszentralen der Inseln Usedom und Wollin, in Hotels, zentralen Orten, Seebrücken, Flughafen u. a. m.

5.7 Wander- und Radwege

Wander- und Radwege bilden Bestandteile eines möglichst in sich geschlossenen Gesamtsystems städtischer Fahrradinfrastruktur, überörtlicher touristisch orientierter Rad- und Wanderwege und eines privaten Fahrraddienstleistungsangebotes mit dem Vermietungssystem als weiterem Kernelement. Dazu gehört auch der vom Tourismusverband Usedom e. V. vorgeschlagene durchgängige Achterwasser-Radweg von der polnischen Grenze bis Wolgast. Auch Reitwege sollten integriert werden.

5.8 Luftverkehr

Zur schnellen Anreise nach Usedom existieren nur sehr wenige Flugverbindungen. Deshalb ist die gemeinschaftliche Nutzung des Flugplatzes Heringsdorf durch die deutsche und polnische Seite systematisch zu fördern. Mit rund 30.000 Flugbewegungen pro Jahr ist dieser Flughafen vor allem zukunftsfähiges Subventionsobjekt. Der polnische Flughafen von Stettin wiederum scheidet für Usedom wegen seiner peripheren Lage aus. Neuerdings gibt es eine Fluglinie vom Ruhrgebiet nach Stettin über Heringsdorf, die von einer polnischen Fluggesellschaft betrieben wird.

6 Schlussfolgerungen und Lösungspraxis

Ein grenzüberschreitendes integriertes Verkehrskonzept verlangt, zuerst die vielfältigen Auffassungen auf deutscher und polnischer Seite wertfrei zu ordnen und zu analysieren, bevor in Gestalt der verkehrsplanerischen Untersuchungen Einschätzungen über Machbarkeit und Realisierbarkeit folgen. Angesichts der zahlreichen Akteure und ihrer unterschiedlichen Ziele werden regionale, nationale und europäische Interessen die Untersuchungen immer begleiten.

Expertenauffassungen bilden eine wichtige Arbeitsgrundlage für alle anstehenden Verhandlungen mit deutschen Partnern und Vertretern aus der polnischen Politik und Regionalplanung. Dabei wird die bisher erfolgreiche Planungspraxis, Beteiligte und Betroffene intensiv einzubeziehen, beibehalten.

Als grenzübergreifendes Projekt muss die Bearbeitung des IVK Usedom-Wollin auf vorliegende Dokumentationen zurückgreifen, die teilweise Einzelergebnisse darstellen und nicht kompatibel sind. Daher ist es unumgänglich, die Untersuchungen auf einer abgestimmten Datenbasis und vereinbarten Zeitschiene nach einem integrierten Planungsverfahren für ein definiertes Untersuchungsgebiet zu führen und Maßnahmen für die Lösung der Verkehrsprobleme zu entwickeln und zeitlich einzuordnen. Die Bewertungsmaßstäbe müssen abgestimmt und die Ergebnisse so aufbereitet sein, dass finanzielle Fördermaßnahmen vorbereitet werden können.

7 Zusammenfassung und Ausblick

7.1 Erste Ergebnisse der Studien

Auch das Umfeld verändert sich. Entscheidungen von Politikern, Unternehmern und Gästen finden in einem dynamischen Umfeld statt. Deshalb zählen vor allem die Bedingungen des Umfelds von morgen. Dies gilt nicht zuletzt für die Bewertung des Straßenverkehrs und seines Wachstums. Seine alten Grenzen entschärfen sich. Dies gilt vor allem für Schadstoffemissionen (Kat, Motortechnik, Brennstoffzelle) und Verkehrsunfälle. Dafür rücken neue Problembereiche nach vorn: der Verkehrslärm, der Flächenverbrauch, die Verdrängung anderer Nutzungen (wie Kinderspiel, Kommunikation, Erholung; Flora, Fauna, Habitat), Sichteinschränkungen und Erscheinungsbild sowie ästhetische Normen. Wurde ein soziales Problem bisher insbesondere darin gesehen, dass die Pkw-Dichte einkommensschwacher Gruppen unter dem Durchschnitt lag, wird zunehmend eine neue soziale Frage mit der Tatsache verknüpft, dass sozial Schwächere in extremer Weise vom eigenen Pkw abhängig sind (Handy 2002). Welche Chance hat im ländlichen Raum eine allein erziehende Mutter zweier Kinder, ohne Auto einen Arbeitsplatz im Tourismus, in einer Schule oder Würstchenbude zu er- und behalten?

Welcher Mehrverkehr für Usedom wird kommen? Was in diesem Zusammenhang die Inselbevölkerung vor allem interessiert, ist die zu erwartende Verkehrsbelastung und der Unterschied zum Status quo, d. h. der Mehr- oder Neuverkehr. Der Gesamtverkehr auf Usedom setzt sich zusammen aus:

- Verkehr von, nach und auf Usedom, der auch ohne Verkehrserleichterungen mit dem allgemeinen Wirtschafts- und Tourismuswachstum wächst
- Verkehr, der bereits – auf anderen Verkehrsmitteln, anderen Routen und zu anderen Zielen – vorhanden war, mit dem allgemeinen Wirtschafts- und Tourismuswachstum zunimmt und sich nun auf Grund von Verkehrserleichterungen auf die Insel Usedom verlagert
- Neuverkehr, den es bisher weder auf anderen Verkehrsmitteln, auf anderen Strecken noch zu anderen Zielen gab und der nur durch die Grenzöffnung und die Verkehrserleichterungen entsteht

Diese forschungsintensive Dreiteilung ist für die Verkehrsprognose entscheidend und zeigt die Bedeutung einer zielführenden Abgrenzung des Untersuchungsraums. Werden die Erreichbarkeitsverhältnisse durch Verkehrserleichterungen umgestaltet, verändert sich das Verhältnis zwischen dem bisher schon vorhandenen Verkehr, dem verlagerten Verkehr und dem induziertem Neuverkehr des Untersuchungsraumes. Dabei ist die Wirkungsfrist von besonderer Bedeutung.

Untersuchungsvarianten als Konsequenzen: Das große Verkehrswachstum wird erst vom mittel- und langfristig entstehenden Neuverkehr getragen: induziert von neuen

Randbedingungen, neuen Verkehrswegen, neuen Quell- wie Zielorten und neuen Aktivitäten. Deshalb dürfte die Nachfrage schaffende Kraft der EU-Osterweiterung kaum vor 2010 einsetzen. Damit wird der hier bedeutsame Neuverkehr erst langfristig auffällig (und ist heute nicht an seinen Absolutwerten zu erkennen, sondern allenfalls an hohen Änderungsraten).

Freizeit- und Urlaubsverkehr ist vor Ort vielschichtig. In der Hochsaison ist die Aufteilung des Freizeit- und Urlaubsverkehrs auf den An- und Abreiseverkehr von Touristen, auf Ausflugsverkehr der Urlauber, auf Ausflugsverkehr aus der Region und auf Ausflugsverkehr von Einheimischen zu unterscheiden. An Wochentagen verschiebt sich die Struktur der Fahrzwecke zugunsten des Berufs-, Versorgungs-, Schüler- und Wirtschaftsverkehrs. So ist die knappe Hälfte des Verkehrs der Einheimischen erfahrungsgemäß dem Wirtschafts- und Güterverkehr zuzurechnen. Die Spitzenbelastungen der Tourismusgebiete aber entstehen durch Tagesgäste und Kurzreisende am Wochenende. Um dafür verkehrsorganisatorische Maßnahmen zu entwickeln und durchzusetzen, ist die Kenntnis ihrer Herkunftsgebiete und Motivation von grundlegender Bedeutung. In der Regel wird der Beitrag der Einheimischen zum Freizeit- und Urlaubsverkehr unterschätzt. Dies ist bedeutsam, denn Verkehrsplanung wird zwar für die Gäste gemacht, aber politisch durch die Einheimischen entschieden.

Kapazitätserweiterungen verändern die Verkehrsnachfrage vor allem durch Fahrzeitverkürzungen, intrinsische Motive (wie Neugier, Fahrfreude), Medienberichterstattung sowie Folgeaktivitäten verbesserter Mobilität und Erreichbarkeit. Dabei überlagern sich Verkehrsströme unterschiedlicher Quell- und Zielgebiete (Insel, Festland, Polen), unterschiedlicher Fahrtzwecke (Güter- und Personenverkehr; Berufs-, Wirtschafts-, Versorgungs-, Ausbildungs-, Freizeit- und Urlaubsverkehr) und unterschiedlicher Zeitpunkte, Häufigkeit und Dauer (Tagesausflugs-, Wochenend- und Kurzreiseverkehr).

Der Gesamtzusammenhang aller Märkte und Preise führt deshalb zu einer vielschichtigen Bewertung des Neuverkehrs. So bilden Tagesbesucher der Insel für den Verkehrsplaner eine besonders auffällige Herausforderung. Sie stellen in der Hauptsaison eine Störgröße dar. Hinzu kommt, dass ihre Tagesausgaben nur etwa ein Drittel derjenigen eines Übernachtungsgastes betragen. Verkehrswachstum wird aber auch durch erweiterte Übernachtungskapazitäten im Tourismusgewerbe und in seinen Folgebereichen induziert. Solche Entscheidungen werden von Investoren gern mit Verkehrserleichterungen verknüpft und sind langfristiger Art. Sie schaffen nicht nur neue Quellen und Ziele weiterer Fahrten, sondern zugleich zusätzliche Arbeitsplätze und Kaufkraft, die wiederum eine steigende Kfz-Dichte begünstigen. Um diese Bettenkapazität auszulasten, werden sodann Maßnahmen zur Saisonverlängerung (Preispolitik, Qualität, Werbung, Absatzmethode) ergriffen, die zu weiterem Neuverkehr führen. Die nahe liegende und richtige Qualitäts- und Preisdifferenzierung im Verkehr führt zu verbesserten Flugverbindungen zwischen Heringsdorf und europäischen Metropolen, die weiteren Zubringer-, Verteiler- und Binnenverkehr auf der Straße mit sich bringen. Alle diese Mehrverkehre verstärken schließlich den Anpassungsdruck auf das nachgeordnete Straßennetz und erfordern deshalb strategische Auffanglösungen, um den Ausnahmecharakter der Insel als einer Kfz-verkehrsarmen Nische zu bewahren.

7.2 Chancen für die Region durch das Verkehrskonzept

Wie vorstehend skizziert, gehört es zu den Besonderheiten von Verkehrsplanungen für Tourismusgebiete, dass der Freizeit- und Urlaubsverkehr im Mittelpunkt steht, aber die Lösung der hausgemachten Probleme des Werktagsverkehrs mindestens ebenso wichtig ist und die Bevölkerung vor Ort schließlich jede Lösung beschließen und umsetzen

muss. Im Falle von Usedom-Wollin kommt noch die Wolgaster Lösung und das Swinemünder Verlangen nach einem Ende ihrer räumlichen Isolation hinzu. So wird beispielsweise erhofft, dass die Ortsumgehung von Wolgast die Erreichbarkeit Usedom von der Autobahn A20 verbessert, den maritimen Tourismus über den Peenestrom zum Achterwasser und Stettiner Haff fördert, die Staus in Wolgast und damit die Trennwirkung in der Stadt beseitigt, durch die bessere Verbindungsqualität das Umfeld von Wolgast und im Landkreis für Investoren interessanter gestaltet und die Staus in Wolgast (B111) in Richtung Insel und auf Usedom (B111) Richtung Festland beseitigt. Gleichzeitig wird befürchtet, dass die attraktive Ortsumgehung gegebenenfalls als Hochbrücke mit einer Durchfahrtshöhe von 40 Metern im Fahrwasserbereich Neuverkehr erzeugt und zusätzliche Staus vor dem Seebad Zinnowitz. Hier müssen verkehrsorganisatorische Maßnahmen wirksam werden, die eine Harmonisierung des Verkehrsflusses bis hin zu den Kaiserbädern und gegebenenfalls bis Swinoujście bewirken. Deshalb liegen die besonderen Chancen dieses Projektes in der Anerkennung berechtigter Interessenunterschiede und in der Entdeckung gemeinsamer Lösungen. Dabei stehen Verkehr, Tourismus (einschl. maritimen Tourismus) und Hafenwirtschaft in engem Zusammenhang.

Ein solch großes Projekt zwingt die Akteure aller Ebenen, die Probleme, Ziele, Maßnahmen und Trägerschaften neu zu durchdenken und zu diskutieren. Damit kommt Bewegung in festgefahrene Strukturen und macht Lösungen möglich, die noch vor wenigen Jahren in weiter Ferne lagen (vgl. dazu Heinze; Kill 1997: 98-100). So könnte ein Lösungspaket inzwischen durchaus folgende Entscheidungen umfassen:

- Die Usedomer Bäderbahn (UBB) wird bis Swinoujście (Swinemünde) verlängert und mit einer durchgehenden Buslinie abgestimmt. Das Zubringer- und Verteilersystem mit Bussen von und zur UBB wird erweitert und durch bedarfsorientierte Busse ergänzt.
- Der Grenzübergang Ahlbeck bleibt für Fußgänger, Radfahrer und Busse geöffnet, aber für Pkw und Lkw vorerst geschlossen. Dies und telematische Anwendungen könnten – wenn erforderlich – durch einen Wechsel der Baulastträgerschaft erleichtert werden. Indem die B111 auf Usedom vom befürchteten Schwerlastverkehr als Hafen-Hinterlandverkehr verschont wird, zeigt die polnische Seite Verständnis für das deutsche Schutzbedürfnis von Usedom vor Schwerverkehr.
- Als Übergang für Busse, Pkw und Lkw (bis 7,5 t) und unmotorisierten Verkehr wird die B110 bei Garz schrittweise geöffnet und ausgebaut. Dieser Straßenkorridor zwischen Swinoujście (Swinemünde) und A20 befreit Swinemünde aus seiner Sackgasse ohne Landverbindung nach Westen.
- Daneben werden andere Grenzübergänge auf Usedom, wie Kamminke, für Fußgänger und Radfahrer geöffnet.
- Der Schwerlastverkehr aus Swinoujście (Swinemünde) zur A20 und umgekehrt wird auf den längeren Weg um das Stettiner Haff verwiesen.
- Deutschland und Polen beantragen als gemeinsame EU-Projekte die feste Swinequerung, die Eisenbahnverbindung Ducherow-Karnin – Swinoujście (Swinemünde) – Heringsdorf und eine neue Oderbrücke bei Police (Pöllnitz) als Teil eines Autobahnringes um Szczecin (Stettin).

Schon heute fahren viele Usedomerinnen über die Grenze zum Friseur und zum Einkaufen, Stettiner Zahnärzte haben viele deutsche Kunden und Berliner erwerben in Misdroy verstärkt Apartments. Tanktourismus scheitert nur an den fehlenden Grenz-

übergängen für Kfz. Insofern bereitet das hier vorgestellte Verkehrskonzept den Ausgleich vor, wenn viele Beschäftigte der Usedomer Tourismuswirtschaft aus Polen kommen, im billigeren Swinoujscie (Swinemünde) wohnen bleiben und täglich hin und her pendeln werden.

Damit neutralisiert dieses Konzept zu erwartende negative Auswirkungen des Verkehrs auf die touristische Entwicklung. Dazu gehören nicht nur Win-Win-Lösungen, sondern auch das Ordnen der vielen Vorschläge in einem umfassenden Konzept. Die Diskussion bringt Polen und Deutsche an einen Tisch und belebt Fachkontakte. Enge Zusammenarbeit bildet nicht nur eine wichtige vertrauensbildende Maßnahme, sondern schafft eine gemeinsame Grundlage für die weitere Verkehrsentwicklung im deutsch-polnischen Grenzraum und gibt Orientierung im Zusammenwachsen zu einer europäischen Verflechtungsregion.

Das Konzept integriert alle Verkehrsarten und Verkehrsgebiete, erleichtert die Abschirmung der Strände, Seebäder und Wohngebiete vom Fernverkehr und erhöht die ÖPNV-Erreichbarkeit für das Achterland. Im Mittelpunkt stehen Maßnahmen, die unmittelbar umsetzbar sind und eine hohe Wirksamkeit haben werden. Hierzu zählt vor allem das Telematik-Konzept, das den gesamten Planungsraum umfasst, um die vorhandene und künftige Infrastruktur besser nutzen zu können. Anwendungen von Telematik, Leit- und Verkehrstechnik setzen auf kreative weiche Lösungen und nutzen infrastrukturelle Verbesserungen als günstige Randbedingungen. Damit knüpft es an das Projekt „Usedom 2000“ an, vermeidet aber dessen Schwächen.

Dieses Projekt fördert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Straßen-, Eisenbahn-, Luft- und Schiffsverkehr sowie der Häfen. Partnerschaftliche Nutzung von Verkehrseinrichtungen, wie schon heute im ÖPNV, verbessert die Auslastung defizitärer Einrichtungen. Dabei ist es unumgänglich, gemeinsame Vorstellungen zum Tourismus zu entwickeln, denn die Grenzöffnung vergrößert die touristischen Märkte nach Osten und Westen und erhöht die Attraktivität der Region für den Skandinavien-Verkehr.

Angesichts der unterschiedlichen Gästestruktur und Strandkultur bietet die Zusammenarbeit Chancen verstärkter arbeitsteiliger Nutzung der deutsch-polnischen Ostseeküste. Eine Lösung der Fernerreichbarkeit von Swinoujscie (Swinemünde) dürfte dessen Einbindung in den Ost-West-Wirtschaftsstrom mit westlichen Investoren erleichtern.

Auf deutscher wie polnischer Seite stabilisiert das Projekt den Küstensaum als Wachstumsträger von Agrarräumen, die von Entleerung bedroht sind. Es unterstützt die Ostorientierung der Ostvorpommern hin zu ihrem alten Oberzentrum Stettin und die Westorientierung der Swinemünder und Stettiner Bevölkerung hin zu ihrem alten Wirtschaftsraum. Großräumig bildet Stettin einen Brückenkopf der Nord-Süd-Achse von Stettin bis Berlin und der Ost-West-Achse von St. Petersburg und den baltischen Staaten, Rostock, Hamburg, Bremen und Amsterdam, Rotterdam sowie Antwerpen.

Usedom's Charme beruht auf seiner Ursprünglichkeit als Nische mit unverbauten Stränden und kleinteiligen Siedlungen. Wenn sich Grenzen für den Kfz-Verkehr öffnen sollen, die Konkurrenz mit den langen polnischen Stränden verschärft und der Druck auf den Bodenmarkt anhält, sind konzeptionelle Lösungen erforderlich. Deshalb handelt es sich hier um ein Projekt mit Referenzcharakter für andere grenzüberschreitende Lösungen. Die Vision besteht in einer europäischen Modellregion für nachhaltige Mobilität, Tourismus und Wellness (Dorn-Petersen 2004).

7.3 Offene Grundsatzfragen

Um solche Chancen nutzen zu können, sind Grundsatzfragen im Dialog zwischen Lokalpolitikern und Verkehrsplanern zu klären. War bisher die Entwicklung des Tourismus auf Usedom durch seine Nische mit Nadelöhren, dem überschaubaren Tagesausflugsverkehr und auf die Kaiserbäder konzentrierte Massenbelastungen bestimmt, so ist es künftig die Intensivierung des Wettbewerbs mit polnischen Stränden und die Eigen- dynamik der Ostseeregion, die veränderte Verhältnisse schaffen. Die gefährlichsten Wettbewerbsziele aber liegen zwei bis drei Flugstunden entfernt, sind mit Billig- Fluglinien für 50 Euro erreichbar und bilden Sonnenziele mit Wettergarantie (Dorn- Petersen 2004). Wie also lässt sich die einseitige Abhängigkeit Usedom von Wetter, Landschaft und Natur durch Servicequalität mildern (Schulz 2004)?

Deshalb muss sich die Insel mit Blick auf mögliche Lösungen inner- und außerhalb des Verkehrsbereichs und ihre Durchsetzbarkeit entscheiden, welchem Pfad touristi- scher Entwicklung sie folgen möchte: (1) dem Weg vom touristischen Erschließungs- raum zum Ordnungsraum, den die alten erfolgreichen westdeutschen Tourismusgebiete (wie Oberstdorf) gegangen sind, oder (2) dem Weg eines Qualitätstourismus als sonnen- reichster Insel Deutschlands mit Wellness, Ruhe und Naturnähe in einer Nische oder (3) dem Weg von Mallorca und Las Vegas mit Massentourismus und „stillen Ecken“. Welche Teile des Verkehrswachstums sind deshalb erwünscht, welche zu verlagern und welche möglichst zu vermeiden? Wie hoch ist der Anteil des Tagesausflugsverkehrs am Gesamtverkehr und wie lässt er sich planerisch entschärfen? Dies führt zur Frage, wie diese Entwicklung politisch gesteuert werden soll und wie konsensfähig eine solche Politik ist. Führt die Verwaltungsreform auf Insel- und Kreisebene dazu, dass Usedom durch eine einheitliche Inselverwaltung mit einer Stimme spricht und Kirchturmdenken überwindet? Wie sehen Tourismus- und Hafenplanungen auf der polnischen Seite aus und der Hafenwettbewerb im Ostseeraum? Was bedeutet es für den Verkehr auf Use- dom, wenn Swinoujście (Swinemünde) und die Kaiserbäder nach der EU-Integration zu einem Ballungsraum von 60.000 Einwohnern und mehr zusammenwachsen und Szcze- cin (Stettin) wieder in seine alte Rolle als Oberzentrum, wenn auch in veränderter Funk- tionalität, hineinwächst?

Literatur

- Amt für Raumordnung und Landesplanung (1998): Regionales Raumordnungsprogramm Vorpommern. Auftraggeber: Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt des Landes Mecklenburg- Vorpommern, Greifswald.
- Authority of Szczecin and Swinoujście Seaports (2001): Ports of Szczecin and Swinoujście (Ed.), Devel- opment Concept by 2015. Printed by ZAPOL Szczecin.
- Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr (DWIF) (1998): Touristisches Leit- bild für die Insel Usedom. Auftraggeber: Tourismusverband Insel Usedom e.V.
- Dorn-Petersen, H. (2004): Ergebnisbericht zur Wellness-Analyse. Tourismstag Usedom, 04.12.2004, Maritim Hotel Kaiserhof, Heringsdorf.
- FVR Rostock, Prof. Dr.-Ing. Rolf Schönknecht (1999): Grenzöffnung zu Polen Bundesstraße B 110 bei Garz. Auftraggeber: Straßenbauamt Stralsund.
- Günzel, R. (2001): Analyse und Bewertung des Verkehrskonzeptes Usedom 2000 sowie Weiterentwick- lung der Grundaussagen aus heutiger Sicht. Ralf Günzel Wirtschafts- und Verkehrsberatung, Berlin.

- Handy, S. (2002): Accessibility- versus Mobility-Enhancing Strategies for Addressing Automobile Dependence in the United States. Bericht auf dem Round Table 124 on Transport and Spatial Policies: The Role of Regularity and Fiscal Incentives, European Conference of Ministers of Transport (CEMT), 7. bis 8. November 2002, Paris.
- Heinze, G. W. (2000): Transport and Leisure: Growth as Opportunity. In: European Conference of Ministers of Transport (ECMT) (Ed.): Transport and Leisure. Report of the 111th Round Table of Transport Economics held in Paris on 15th to 16th October 1998, OECD: Paris (auch französisch), S. 5-51.
- Heinze, G. W.; Kill, H. H. (1997): Freizeit und Mobilität. Neue Lösungen im Freizeitverkehr, Hannover.
- Heinze, G. W.; Kluge, B. (2004a): Verkehrliche Raumpartnerschaften zwischen Berlin und Usedom: Eine alte Liebe unter neuen Rahmenbedingungen. In: Dienel, H.-L.; Meier-Dallach, H.-P.; Schröder, C. (Hrsg.) (2004): Raumpartnerschaften verbinden Kontrasträume, Blickwechsel. Schriftenreihe des Zentrums Technik und Gesellschaft der TU Berlin, Band 1, Wiesbaden: Steiner, S. 138-150.
- Heinze, G. W.; Kluge, B. (2004b): Raumpartnerschaftliche Verkehrsmaßnahmen. Einschließlich Kap. 10.1 Perspektiven für die Insel Usedom, Kap. 10.2 Umsetzungsempfehlungen für die Region Barnim-Uckermark, Kap. 10.3 Konsequenzen für den Freizeitverkehr (Kap. 10.1-10.3, fälschlicherweise Dörte Ohlhorst zugeschrieben). In: ebenda, S. 262-275 und S. 279-284.
- Heinze, G. W.; Twele, H. u. a. (2002): Überregional bedeutsames Schienennetz in Deutschland aus raumordnerischer Sicht. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 60, H. 5-6, S. 291-302 (mit Karte).
- Ingenieurbüro Pietsch + Partner GbR, Dresden (2000): Kosten-Nutzen-Analyse zur Reaktivierung der Bahnstrecke Ducherow – Heringsdorf. Auftraggeber: Landkreis Ostvorpommern, Dezernat III, Wirtschaftsförderung.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2002): ÖPNV-Landesplan Mecklenburg-Vorpommern 2002–2007. Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern Nr. 40, Schwerin, 11.06.2002, V520-622-17.
- Planergemeinschaft Hannes Dubach, Urs Kohlbrenner in Zusammenarbeit mit KommunalData (2000): Strukturkonzept zur nachhaltigen Entwicklung der Inseln Usedom-Wollin. Studie zur grenzüberschreitenden Planung. Auftraggeber: Regionaler Planungsverband Vorpommern durch Amt für Raumordnung und Landesplanung, Vorpommern.
- Planungsgruppe 4 (2002): Regionales Entwicklungskonzept Vorpommern. Auftraggeber: Regionaler Planungsverband Vorpommern durch Amt für Raumordnung und Landesplanung, Berlin.
- PTV Planung Transport Verkehr AG (2003): Integriertes Verkehrskonzept (IVK) der Region Usedom-Wollin, Arbeitsfelder und Planungsmethodik, Abschlußbericht des Vorprojektes, Berlin.
- Schulz, G. (2004): Bericht des Vorstandes an die Mitgliederversammlung 2004. Tourismusverband Usedom e. V., Tourismustag Usedom, 04.12.2004, Maritim Hotel Kaiserhof, Heringsdorf.
- Tourismusverband Mecklenburg-Vorpommern (2004): Gästebefragung Mecklenburg-Vorpommern 1999/2003, Auftraggeber Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern und Tourismusverband Mecklenburg-Vorpommern e.V., Rostock.
- Zentrum für Evaluation und Methoden an der Universität Bonn (ZEM); Geographisches Institut der Univ. Bonn; Fachgebiet Verkehrsplanung der Univ. Dortmund (2004): FRAME – Freizeitmobilität älterer Menschen. Bedingungen, Formen und Entscheidungen. Schlussbericht, BMBF-Verbundprojekt im Programm „Freizeitverkehr“.
- Zentrum für Innovative Verkehrslösungen GmbH (ZIV); SNV Studiengesellschaft Verkehr mbH (1992): Umweltgerechtes und tourismusförderndes Verkehrskonzept Usedom 2000: Leitlinien.
- Zentrum für Innovative Verkehrslösungen GmbH (ZIV); SNV Studiengesellschaft Verkehr mbH (1993): Umweltgerechtes und tourismusförderndes Verkehrskonzept Usedom 2000: Szenarien der Verkehrsentwicklung.
- Zentrum für Innovative Verkehrslösungen GmbH (ZIV); SNV Studiengesellschaft Verkehr mbH (1995): Umweltgerechtes und tourismusförderndes Verkehrskonzept Usedom 2000, 2. Stufe: Ergebnisbericht.

Stefan Krätke

Politische Konsequenzen und offene Forschungsfragen – Ergebnisse der AG „Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland“

Gliederung

Einführung

- 1 Sozio-ökonomische Entwicklungsbedingungen von ostdeutschen Regionen im Kontext der EU-Osterweiterung
 - 1.1 Grenzregionen als Unternehmensstandorte
 - 1.2 Wirtschaftliche Struktur und Entwicklung im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet
 - 1.3 Die deutsch-polnischen Unternehmensbeziehungen als Entwicklungsfaktor für die Metropolregion Berlin
 - 1.4 Perspektiven der EU-Förderung in den neuen Mitgliedsländern und Ostdeutschland
 - 1.5 Agrarstrukturen und Wirkungen der EU-Erweiterung auf ländliche Räume
 - 1.6 Entwicklungstendenzen in peripheren Regionen Ostdeutschlands – Ostbrandenburg und die Erweiterung der Europäischen Union
- 2 Institutionelle Bedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und planerische Initiativen im Kontext der EU-Osterweiterung
 - 2.1 Grenzüberschreitende Planungsverfahren zwischen Deutschland und Polen
 - 2.2 Deutsch-polnische Zusammenarbeit in der Regionalentwicklung
 - 2.3 Siedlungsentwicklung in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Konzeptionelle Ansätze und Initiativen
 - 2.4 Perspektiven grenzüberschreitender Raumentwicklung für den deutsch-tschechischen Grenzraum
 - 2.5 Grenzüberschreitende Vernetzung von Naturschutzgebieten als Potenzial regionaler Entwicklung
 - 2.6 Rechtliche Bedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der umweltbezogenen Planung
 - 2.7 Neue Chancen für die Regionen entlang der ehemaligen EU-Außengrenze durch Verbesserung der Erreichbarkeit
 - 2.8 Zur Planung grenzüberschreitender Verkehrsverbindungen zwischen Sachsen und Westpolen
 - 2.9 Leitvorstellungen für eine integrierte Verkehrsplanung der Inseln Usedom und Wollin
- 3 Fazit: Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland

Einführung

Die Arbeiten der ARL-Arbeitsgruppe „Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland“ umfassen einander ergänzende Analysen zu den sozio-ökonomischen Entwicklungsbedingungen ostdeutscher Regionen im Kontext der EU-Osterweiterung und zu den institutionellen Bedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit insbesondere im Bereich planerischer Initiativen. Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten Ergebnisse der Einzelbeiträge zu den Themenblöcken dargestellt, wobei die Reihenfolge der Unterabschnitte nach dem Gesichtspunkt der thematischen Nähe von Inhalten und Problemstellungen sowie der möglichen Ergänzung bzw. Vertiefung jeweils vorausgehender Beiträge strukturiert wurde. Daraufhin wird im letzten Abschnitt der Versuch gemacht, ein stärker vergrößertes Gesamtfazit der Arbeitsgruppe darzulegen.

1 Sozio-ökonomische Entwicklungsbedingungen von ostdeutschen Regionen im Kontext der EU-Osterweiterung

1.1 Grenzregionen als Unternehmensstandorte¹

Das Bild, das in der wissenschaftlichen Diskussion und auch in der regionalpolitischen Debatte über die wirtschaftliche Lage und Entwicklung speziell der Regionen Ostdeutschlands entlang der Grenzen zu Polen und zur Tschechischen Republik gezeichnet wird, ist häufig eher negativ: Der ostdeutsche Grenzraum wird mitunter in Gänze als Problemraum angesehen. Dementsprechend werden häufig eher die Risiken wirtschaftlicher Integration für die Grenzregionen als die Chancen gesehen. Allerdings bleibt bei einer derart pauschalen Betrachtung häufig unberücksichtigt, dass sich die Situation entlang des Grenzsaumes durch eine große Heterogenität auszeichnet. Dies bedeutet, dass es entlang der Grenze einzelne Teilräume gibt, welche Stärken bei der Ausstattung mit wichtigen Faktoren regionaler Entwicklung aufweisen. Diese relativ besser gestellten Teilräume haben Chancen, von der Grenzöffnung wirtschaftlich zu profitieren.

Bei genauerer Untersuchung zeigt sich, dass es entlang der Grenzen zu Polen und zur Tschechischen Republik in Ostdeutschland Teilräume mit einer im Vergleich zum ostdeutschen Binnenland hohen Unternehmensdichte gibt. Dies sind vor allem die sächsischen Grenzkreise und einige Kreise, welche östlich von Berlin gelegen sind. Auch die Unternehmensdichte im Verarbeitenden Gewerbe, welches potenziell überregional orientiert ist, fällt in sehr vielen sächsischen Grenzkreisen deutlich höher als im ostdeutschen Binnenland aus. Bei vielen Teilräumen, welche ein überdurchschnittliches Wachstum der Unternehmensbestände aufweisen, handelt es sich allerdings um Kreise, die sowohl an der Grenze als auch in der Nähe großer ostdeutscher Städte (insbesondere Berlin, Dresden und Chemnitz) liegen. Die Dynamik des Unternehmensbestandes hat daher möglicherweise nicht allein mit der Grenzlage, sondern auch mit der Nähe zu den größeren Städten des Binnenlandes zu tun.

Ein Ost-West-Vergleich zeigt, dass viele Merkmale der Unternehmensstrukturen in Ostdeutschland weniger Grenzland-spezifisch, sondern eher Ostdeutschland-spezifisch sind, denn sie treffen mehr oder weniger auch auf das ostdeutsche Binnenland zu. Mit der Grenzöffnung, die seit Beginn der 90er Jahre zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Nachbarländern Polen und Tschechien eingesetzt und mit dem Beitritt der beiden Länder zur EU am 1. Mai 2004 eine neue Phase erreicht hat, stellen

¹ Dieser Abschnitt beinhaltet Kernaussagen des Beitrages von Gerhard Heimpold und Rupert Kawka „Grenzregionen als Unternehmensstandorte – Entwicklungsstand, regionale Einflussfaktoren und Unternehmensnetzwerke“.

sich die Stärken und Schwächen der Unternehmensstrukturen auf der deutschen Seite der Grenze in einem veränderten räumlichen Kontext dar. Entwicklungspotenziale in Gestalt hoher Unternehmensbesätze bzw. günstiger Rahmenbedingungen für deren Entwicklung auf der einen Seite der Grenze können durch ebensolche Charakteristika auf der anderen Seite noch vergrößert werden. Auf längere Sicht bestehen dadurch vergleichsweise gute Chancen, wirtschaftlich zusammenzuwachsen. Eine solche Konstellation zeichnet sich gemäß der herausgearbeiteten Befunde in der Region im Dreiländereck zwischen Deutschland, Polen und Tschechien ab.

Da die Unternehmensstrukturen und wichtige Rahmenbedingungen für deren Entwicklung in den einzelnen Teilräumen entlang der Grenze sehr unterschiedlich beschaffen sind, liegt es nahe, den regionalpolitischen Mitteleinsatz zur Unterstützung der Grenzregionen auf jene Teilräume zu konzentrieren, welche Stärken bei wichtigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, etwa bei der Ausstattung mit Humankapital, aufweisen. Dies sind vor allem die städtischen Zentren entlang der Grenze. Ferner sollten die Unternehmen auf der deutschen Seite der Grenze in Regionen, welche Schwächen bei den Unternehmensstrukturen ausweisen, wo aber auf der anderen Seite der Grenze relativ günstige wirtschaftliche Entwicklungsbedingungen gegeben sind, bei der Kontaktaufnahme und Einbindung in Netzwerke mit Partnern im Nachbarland gezielt unterstützt werden.

1.2 Wirtschaftliche Struktur und Entwicklung im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet²

Laut einer Umfrage der TU Chemnitz im Januar 2004 befürworten 57 % der in den Grenzkreisen Südwestsachsens angesiedelten Unternehmen den EU-Beitritt Tschechiens, während 23 % der Befragten „weder dafür noch dagegen“ und ein Fünftel von ihnen „dagegen“ sind. Dabei sind es überwiegend wirtschaftliche Motive, die zu einer Befürwortung als auch zu Indifferenz oder Ablehnung führen. Trotzdem fällt auf, dass die in den Grenzkreisen Südwestsachsens befragten Unternehmer durchaus auch nicht-ökonomische Gründe anführen. Die „Stärkung der Stabilität in Europa“ wird sogar als vorrangig wichtig erachtet. Außerdem dominieren Nennungen wie „Erschließung neuer Märkte“, „Vergrößerung des Wirtschaftsraumes“ und solche, die eine Vereinfachung der grenzübergreifenden Interaktionen beinhalten. In diesen Befunden werden die betrieblichen Chancen und Risiken erkennbar, mit denen sich die im Grenzraum Südwestsachsens angesiedelten Unternehmer auseinander zu setzen haben. Was die Chancen betrifft, so steht die Gewinnung neuer Absatzmärkte an erster Stelle der Nennungen, gefolgt von den betrieblichen Kooperationen über die Grenze hinweg. Diese umfassen hauptsächlich Lieferverträge, Lohnveredelung, Lizenz- und Franchisingverträge. Die wichtigsten Risiken beziehen sich nach der Unternehmensbefragung der TU Chemnitz u. a. auf die „Vergrößerung der betrieblichen Konkurrenz“, das „Preisdumping auf der tschechischen Seite“ sowie das dortige „geringe Lohnniveau“, das Wettbewerbsverzerrungen erzeuge.

Was die Bewertung der sächsisch-tschechischen Geschäftsbeziehungen anbelangt, so äußern sich (nach der genannten Studie der TU Chemnitz) zwei Drittel der im unmittelbaren Grenzraum Südwestsachsens befragten Unternehmer zufrieden. Die grenzübergreifende Zusammenarbeit sei erfolgreich, die tschechischen Kontaktpersonen zuverlässig.

² Dieser Abschnitt beinhaltet Kernaussagen des Beitrages von Peter Jurczek „Wirtschaftliche Struktur und Entwicklung im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet – Unternehmerische Einschätzungen, Handlungsbedarfe und Aktivitäten“.

sig, die dortigen Güter und Dienstleistungen von guter Qualität und die Produktionsbedingungen im Nachbarland vorteilhaft.

Die Strategie, über die deutsch-tschechische Grenze hinweg zusammenzuarbeiten, scheint bisher durchaus erfolgreich zu sein. Trotzdem dürfen die negativen Aspekte nicht außer Acht gelassen werden: Ein Drittel der in den Grenzkreisen Südwestsachsens befragten Unternehmer ist nämlich gegenüber den grenzübergreifenden Geschäftsbeziehungen kritisch eingestellt. Dabei verweisen die Unzufriedenen auf die schlechte Zahlungsmoral, den kontinuierlichen Preisanstieg sowie die schlechte bzw. schwankende Qualität der Leistungen in der Tschechischen Republik. Trotz der oben skizzierten Vorteile der grenzübergreifenden Zusammenarbeit werden daher die möglichen Folgen des EU-Beitritts der Tschechischen Republik für die wirtschaftliche Entwicklung des Heimatstandorts – zumindest vorübergehend – eher skeptisch beurteilt. Drei Viertel der in den südwestsächsischen Grenzkreisen ansässigen Unternehmer stimmen den Übergangsregelungen der Europäischen Kommission zu, um sich für einen Zeitraum bis zu sieben Jahren gegenüber etwaiger Konkurrenz aus Tschechien und anderen MOE-Staaten abzuschotten.

In Bezug auf die dominierenden Industriebranchen lassen sich auf beiden Seiten des Grenzraumes gewisse Ähnlichkeiten feststellen, wobei der tertiäre Wirtschaftssektor in Nordwestböhmen weniger stark ausgeprägt ist als auf der sächsischen Seite der Grenze. Dort unterhalten etwa 60 % der Unternehmer Geschäftsbeziehungen mit Partnern in Tschechien, um sowohl ihre Produktionskosten zu reduzieren als auch langfristig neue Absatzmärkte zu erschließen. Dabei sind die meisten betrieblichen Kooperationen bereits vor der EU-Osterweiterung entstanden, so dass der EU-Beitritt der MOE-Staaten nur noch eine formale Angelegenheit darstellt. Ebenso ist anzumerken, dass die grenzübergreifende Zusammenarbeit in der Regel „lautlos“ erfolgt und in der Öffentlichkeit meistens nicht erörtert wird (bzw. häufig gar nicht bekannt ist). Diejenigen sächsischen Unternehmer, die mit tschechischen Partnern kooperieren, beurteilen ihre grenzübergreifenden Geschäftsbeziehungen, wie gesagt, überwiegend positiv. Was die negativen Begleiterscheinungen betrifft, so könnten diese in der Folge der EU-Osterweiterung ausgeräumt oder zumindest minimiert werden. Außerdem werden von den Befragten infrastrukturelle Defizite im weiteren Sinne genannt, die in Zukunft gezielt beseitigt werden sollten. Hierzu gehören vorrangig die ungünstigen Verkehrsverbindungen, die unzureichenden Sprachkenntnisse und fehlende Informationen über das Nachbarland (z. B. Rechtssystem, Wirtschaftsförderung).

Daher erscheint eine umfangreiche und differenzierte Unterstützung kooperationswilliger sächsischer Unternehmer unerlässlich, um zukunftssträchtige Synergieeffekte zu schaffen und auf diese Weise einen Beitrag zur wirtschaftlichen Sicherung der einheimischen Betriebe zu leisten. In diesem Zusammenhang werden die sächsisch-tschechischen Kontaktstellen der Industrie- und Handelskammern Chemnitz und Dresden als vorbildliche Einrichtungen angesehen, um diesem Ziel näher zu kommen.

Abschließend ist auf einen wichtigen Aspekt der grenzübergreifenden Kooperation zu verweisen, der die wirtschaftliche Entwicklung nur am Rande zu betreffen scheint, nämlich die deutlichen Mentalitätsunterschiede zwischen den Bevölkerungen beiderseits der Grenze. Am Beispiel des deutsch-tschechischen Grenzraumes sind derartige kulturelle Unterschiede eindeutig belegbar. Diese wirken sich allerdings nicht nur auf die sozio-kulturellen Interaktionen, sondern gleichermaßen auf die grenzübergreifende Kommunikation wirtschaftlicher Entscheidungsträger (Unternehmer, Wirtschaftspolitiker) aus. Daher wird es in Zukunft darauf ankommen, sowohl die ökonomische Zusammenarbeit im engeren Sinne zu intensivieren als auch sämtliche damit einhergehenden „harten“

(z.B. Infrastrukturausbau) und vor allem auch „weichen“ Begleitmaßnahmen (z.B. Verbesserung der Sprachkenntnisse) voranzubringen.

1.3 Die deutsch-polnischen Unternehmensbeziehungen als Entwicklungsfaktor für die Metropolregion Berlin³

Berlins neue geographische Lage an der Schnittstelle eines nach Osten erweiterten europäischen Wirtschaftsraumes hat seit Anfang der 90er Jahre immer wieder die Vision beflügelt, dass diese Stadt/Region als „Drehscheibe“ der neuen Wirtschaftsbeziehungen zwischen dem westlichen und dem östlichen Europa fungieren könnte. Doch kann sich Berlin-Brandenburg bei den neuen Wirtschaftsbeziehungen nur im Wettbewerb mit anderen Regionen positionieren. Daher setzt eine Bewertung der Chancen von Berlin-Brandenburg auch den Vergleich mit anderen Regionen voraus, insbesondere mit jenen Metropolregionen in Deutschland, die die Chancen der EU-Osterweiterung bereits heute aktiv zu nutzen wissen.

Auf diesem Hintergrund wurde die Fragestellung untersucht, welche räumliche Konfiguration die deutsch-polnischen Unternehmensverflechtungen kennzeichnet und welche Perspektive sich daraus für die Region Berlin-Brandenburg eröffnet. Folgende Ergebnispunkte sind herauszustellen: Die neuen wirtschaftlichen Verflechtungsbeziehungen zwischen Deutschland und Polen sind zum größten Teil weiträumiger Art – es sind vor allem Verbindungen zwischen Unternehmen aus westdeutschen Standortzentren und regionalen Wirtschaftszentren in Polen. Dieser Befund deutet auf einen „Übersprungeffekt“ der deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen hinsichtlich der Grenzräume hin. In Deutschland liegen die Standortschwerpunkte der Polen-Investoren eindeutig in den wirtschaftsstarken westdeutschen Regionen und urbanen Wirtschaftszentren; Ostdeutschland weist diesbezüglich einen ausgeprägten Rückstand auf, wobei Berlin eine Sonderstellung einnimmt.

Im Blick auf die Zielregionen der ausländischen Direktinvestitionen (ADI) innerhalb Polens wird folgendes Muster erkennbar: Weit überdurchschnittliche Beträge an deutschen Direktinvestitionen sind in die Ballungsräume und urbanen Wirtschaftszentren Polens geflossen. Die westpolnische Region Wielkopolskie um das Wirtschaftszentrum Poznan liegt dabei an erster Stelle und hat sogar Polens Hauptstadtregion überholt, die zusammen mit der westpolnischen Region Dolnoslaskie um das Wirtschaftszentrum Wroclaw an zweiter Stelle steht. Die an Brandenburg direkt angrenzenden westpolnischen Wojewodschaften Lubuskie und Zachodniopomorskie haben demgegenüber nur einen recht geringen Anteil der Direktinvestitionen deutscher Unternehmen an sich gezogen, wobei in der Wojewodschaft Zachodniopomorskie das großstädtische Wirtschaftszentrum Szczecin nahezu die Hälfte des ADI-Bestandes dieser Region auf sich konzentriert.

Hinsichtlich der Branchenstruktur der grenzüberschreitenden Wirtschaftsverbindungen in Polens Industrie wird gezeigt, dass die Ballungsräume bzw. urbanen Wirtschaftszentren Polens den höchsten Anteil von ADI in technologie- bzw. F&E-intensiven Branchen und den niedrigsten Anteil in lohnintensiven Branchen aufweisen, und dass zweitens der Teilraum Westpolen ebenfalls einen hohen Anteil von ADI in technologie- bzw. F&E-intensiven Branchen hat. Dieser geht aber vorwiegend auf die hohen Anteile in den Ballungsräumen Westpolens, d.h. in den Wojewodschaften Wielkopolskie (Poznan) und Dolnoslaskie (Wroclaw) zurück. Demgegenüber zeigen die an Brandenburg

³ Dieser Abschnitt beinhaltet Kernaussagen des Beitrages von Stefan Krätke „Die deutsch-polnischen Unternehmensbeziehungen als Entwicklungsfaktor für die Metropolregion Berlin“.

direkt angrenzenden Wojewodschaften sozusagen „spiegelverkehrt“ zu den Ballungsräumen einen vergleichsweise hohen Anteil von ADI in lohnintensiven Branchen. Es würde also ein falsches Bild von der Struktur und den Entwicklungsperspektiven der deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen entstehen, wenn man nur die relative Konzentration von Auslandsinvestitionen in lohnintensiven Branchen im westpolnischen Grenzraum in den Blick nimmt. Die meisten Regionen Polens zeigen inzwischen ein mehr oder weniger starkes Übergewicht von Auslandsinvestitionen in technologie- und/oder F&E-intensiven Branchen. Die Entwicklungsperspektive deutsch-polnischer Wirtschaftsbeziehungen liegt daher nicht einfach in einer funktional-räumlichen Arbeitsteilung zwischen Technologie-Regionen in Deutschland und Niedriglohn-Regionen in Polen. Auf längere Sicht kann Polen gerade über ausländische Direktinvestitionen in den technologie- bzw. F&E-intensiven Branchen eine „höherwertige“ Integration in die EU-Wirtschaft erreichen, d.h. einen Entwicklungspfad, der mit den fortgeschrittenen Strukturen der EU-Wirtschaft harmoniert.

Die größten Anteile an Unternehmen mit fortgeschrittenem Polen-Engagement vereinigen in Deutschland die Metropolregionen Düsseldorf/Köln, Frankfurt-Main und Hamburg auf sich. Demgegenüber weist Berlin-Brandenburg einen klaren Rückstand auf, ist jedoch in Ostdeutschland der Metropolraum mit den stärksten Verbindungen nach Polen. Zudem scheint in jüngster Zeit in einigen Regionen Ostdeutschlands (insbesondere Berlin-Brandenburg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern) ein „Aufholprozess“ einzusetzen. Nach der Branchenzusammensetzung der mit Polen verbundenen Unternehmen hat Berlin-Brandenburg eine starke Profilierung im Bereich F&E-intensiver Industrien und wissensintensiver Dienstleistungen, d.h. in Branchen mit deutschen Wettbewerbsvorteilen und relativ günstigen Entwicklungsaussichten im wirtschaftlichen Strukturwandel der Gegenwart.

Trotz der teilweise günstigen Ausgangslage bzw. Chancenstruktur ist für Berlin-Brandenburg eine aktive Weiterentwicklung der Wirtschaftsbeziehungen nach Polen erforderlich. Dabei hat sich diese Region in einer Hinsicht längst als „Tor zum Osten“ profiliert: In Berlin gibt es überdurchschnittlich viele spezialisierte „Ost-West-Akteure“ und rund 240 Einrichtungen in den Bereichen „Networking, Consulting, Aus- und Weiterbildung sowie Information“, die einen regionalen Schwerpunkt in den mittel- und osteuropäischen Ländern haben. Durch die zahlreichen in der Stadt vorhandenen Institutionen und Akteure mit Verbindungen zu Mittel- und Osteuropa scheint die Berliner Ost-West-Kompetenz stärker ausgeprägt zu sein als die anderer Metropolregionen Deutschlands. Bisher stehen jedoch noch schlüssige Konzepte aus, wie diese spezifischen Kompetenzen strategisch gebündelt und als Standortvorteil nutzbar gemacht werden könnten. Insgesamt lässt sich das Fazit ziehen, dass die Region Berlin-Brandenburg durchaus Chancen hat, die EU-Osterweiterung und insbesondere die deutsch-polnischen Beziehungen für die Verbesserung ihrer regionalen Wirtschaftsentwicklung zu nutzen. Relevant scheint hier vor allem die Perspektive, die Hauptstadtregion als Kompetenzzentrum für Ost-West-Kooperation im Rahmen der EU-Osterweiterung und der nach Ostmitteleuropa ausgedehnten Organisationsnetze der Wirtschaft zu qualifizieren.

1.4 Perspektiven der EU-Förderung in den neuen Mitgliedsländern und Ostdeutschland⁴

Die EU-Förderung der Regionen insbesondere im Rahmen der Strukturfonds, die in der alten EU 15 (und damit auch in Ostdeutschland) ebenso wie in den neuen Mitgliedsländern zum Einsatz kommt, basiert auf der Existenz von ausgeprägten inter- und intraregionalen Disparitäten innerhalb und zwischen den verschiedenen EU-Ländern. Diese Disparitäten widersprechen dem Kohäsionsziel der Europäischen Kommission, wie es beispielsweise im EUREK formuliert ist. Insbesondere für den Raum der erweiterten EU 25 zeichnen sich besonders ausgeprägte interregionale Divergenzen ab. Dies ist zum Teil den besonders limitierten Finanzressourcen in den neuen Mitgliedsländern und Kandidatenländern zuzuschreiben, wodurch in diesen Ländern nur relativ geringe bzw. keine räumlichen Umverteilungsmaßnahmen vorgenommen werden können. Zum anderen sind in diesen Ländern wachsende regionale Ungleichgewichte durch zunehmende Konzentration der Entwicklung auf Agglomerationsräume zu beobachten. Unter diesen Bedingungen scheinen die EU-Maßnahmen, welche auf Kohäsion abzielen, für die erweiterte EU von noch größerer Bedeutung zu sein als für die alte EU 15. So haben sich trotz besonders niedriger EU-Förderung vielfach die Hauptstadtregionen überdurchschnittlich entwickelt. Im Gegensatz dazu sind es in vielen Fällen die Grenzregionen – dabei vor allem Grenzregionen zwischen den neuen Mitgliedsländern und entlang der neuen EU-Außengrenze –, die sich trotz der oftmals etwas höheren Vor-Beitritts Hilfen zumindest hinsichtlich ihres Einkommenswachstums unterdurchschnittlich entwickelt haben.

Bei der Strukturfondsförderung im Rahmen von Ziel 1 gehört Ostdeutschland zu den stark geförderten Gebieten innerhalb der EU 15. Aber auch innerhalb Ostdeutschlands ist das Wachstum in einer Vielzahl von Regionen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre hinter dem deutschen Durchschnitt geblieben. Diese Entwicklungen deuten darauf hin, dass entweder die EU-Mittel nicht gezielt genug für die wirtschaftliche Entwicklung eingesetzt worden sind oder dass andere Einflüsse die Wirkungen der EU-Förderung überlagern. Aufgrund des vergleichsweise geringen Interventionsniveaus scheint Letzteres insbesondere für die östlichen Nachbarregionen Ostdeutschlands von Bedeutung zu sein.

Detailanalysen und Fallstudien zeigen, dass es zumindest einige Projekte gibt, die keinerlei Wirkungen entfalten konnten, da sie in keiner Weise an die regionalen Potenziale und Engpässe angepasst waren bzw. die Vielfalt existierender Engpässe unberücksichtigt ließen. Dementsprechend ist für die zukünftige Politikgestaltung eine stärkere Ausrichtung an den feststellbaren regionalen Potenzialen und Engpässen zu empfehlen. Insbesondere die in vielen Regionen Ostdeutschlands (noch) vorhandenen Vorteile bei der Humankapitalausstattung, bei der Infrastrukturausstattung sowie in Bezug auf Urbanisationsvorteile gilt es aktiv zu nutzen. Um jedoch eine wirksamere Förderung zu erreichen, müssten die EU-Mittel konzentriert eingesetzt werden, damit sich potenzielle bzw. bereits etablierte Wachstumszentren weiter entwickeln und zur Stabilisierung der gesamten Region beitragen können.

⁴ Dieser Abschnitt beinhaltet Kernaussagen des Beitrages von Sabine Zillmer „Perspektiven der EU-Förderung in den neuen Mitgliedsländern und Ostdeutschland“.

1.5 Agrarstrukturen und Wirkungen der EU-Erweiterung auf ländliche Räume⁵

Die Ausführungen dieses Beitrags beziehen sich auf die ländlichen Räume in den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen. Großstädte und verstädterte Räume wurden ebenso wie die vom Tourismus dominierten Regionen (Ostsee, Erzgebirge) nicht berücksichtigt. Als Resultat der transformationsbedingten Veränderungen haben sich im ländlichen Raum und im Agrarsektor problematische Veränderungen der Sozialstruktur ergeben: In einem selektiven Abwanderungsprozess verließen besonders jüngere und gut ausgebildete Personen den ländlichen Raum. Diese Abwanderung und die bereits bestehende Altersstruktur führten zu einer Überalterung der heute im ländlichen Raum wohnenden Bevölkerung.

Die grenznahen ländlichen Räume Ostdeutschlands sind mit wenigen Ausnahmen (wie die touristisch geprägten Räume der Ostseeküste und des Erzgebirges) durch landwirtschaftliche Prägung und erhebliche Strukturschwächen charakterisiert. Die Osterweiterung der EU hat für diese Räume unmittelbar keine oder nur geringe Auswirkungen: Die landwirtschaftlichen Unternehmen können wegen Kapitalmangels und vertraglicher Regelungen mit den Nachbarstaaten nicht expandieren; ihnen bietet sich aber die Möglichkeit, durch Tochterunternehmen Flächen zu pachten oder auch Minderbeteiligungen an polnischen GmbHs einzugehen. Die bestehenden grenznahen Zentralen Orte können ihr Ergänzungsgebiet nur eingeschränkt erweitern, da in den Nachbarstaaten ein ähnliches zentralörtliches System entwickelt ist. Zentralörtliche Funktionen könnten zunehmend durch grenznahe Zentrale Orte in den Nachbarstaaten übernommen werden – zahlreiche Dienstleistungen werden hier günstiger angeboten. Umgekehrt können Zentrale Orte in den grenznahen peripheren Räumen nur in geringem Maße mit einem Ansteigen der Nachfrage rechnen, da nur höherwertige zentralörtliche Dienste auch grenzüberschreitend aus den Beitrittsstaaten nachgefragt werden. Die Kontingentierung der Arbeitskräfte durch zwischenstaatliche Verträge wird dazu führen, dass Arbeitnehmer aus den Beitrittsstaaten primär (Nachfrage-) Zentren in Deutschland präferieren; für die ländlichen Gebiete bedeutet das zum einen keine Revitalisierung des Arbeitsmarktes, aber auch keine weiter gehende Gefährdung bestehender Arbeitsverhältnisse.

Die landwirtschaftlichen Unternehmen im grenznahen Bereich der Beitrittsstaaten werden zwar von der EU-Agrarpolitik profitieren, doch wird sich diese positive Entwicklung nur schwach auf die grenznahen Regionen in Ostdeutschland auswirken: Der Bodenmarkt wird kaum beeinflusst und der Umfang der Inanspruchnahme nachgeordneter Dienstleistungen im landwirtschaftlichen Bereich (Reparatur und Wartung von Geräten, Weiterverarbeitung von Produkten etc.) wird ebenfalls gering sein.

Obwohl mittelfristig mit einer Angleichung des Preisniveaus für bestimmte Produkte und Dienstleistungen in den Beitrittsstaaten zu rechnen ist, geht von ihnen nach der Grenzöffnung und der damit verbundenen Erleichterung beim Grenzübertritt weiterhin eine große Anziehungskraft aus. Für die grenznahen Bereiche bedeutet dies einen eher noch ansteigenden Nachfrageabfluss nach Osten und somit eine weitere Bedrohung der bestehenden Anbieter.

Sicherlich wird der Beitritt der osteuropäischen Staaten weiter reichende Folgen für die Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Förderung strukturschwacher Gebiete haben als bis heute absehbar ist. Die Umstellung des Beihilfesystems von einer

⁵ Dieser Abschnitt beinhaltet Kernaussagen des Beitrages von Karl Martin Born „Agrarstrukturen im ländlichen Raum und mögliche Auswirkungen der EU-Erweiterung auf periphere ländliche Räume“.

Betriebs- zu einer Regionsförderung und eine notwendige Justierung der Förderrichtlinien für strukturschwache Regionen können dazu führen, dass sowohl landwirtschaftliche Betriebe als auch die Gesamtregion in geringerem Maße als heute unterstützt werden und mithin ihre strukturellen Defizite nicht etwa abgebaut, sondern noch verstärkt werden.

Insgesamt ergeben sich aus der Osterweiterung der EU gerade für die schlecht ausgestatteten und strukturschwachen ländlichen Regionen Ostdeutschlands kaum Vor- oder Nachteile: Weder können Investitionen in oder durch die Beitrittsstaaten die Strukturdefizite beheben noch ergeben sich direkte negative Effekte. Weitaus interessanter ist die Situation für die ländlichen Gebiete in Grenzlage zu einer Großstadt (auf der anderen Seite der Grenze). Diese Räume können in Maßen von der positiven wirtschaftlichen Entwicklung der Großstädte in den Beitrittsstaaten profitieren und sich eventuell als „deutsches Hinterland“ etablieren.

1.6 Entwicklungstendenzen in peripheren Regionen Ostdeutschlands – Ostbrandenburg und die EU-Erweiterung⁶

Die Grenzregion Ostbrandenburg ist ähnlich wie ein großer Teil der peripheren ostdeutschen Regionen seit 1990 durch gravierende Probleme der wirtschaftlichen und räumlichen Entwicklung geprägt. Hohe Arbeitslosenzahlen, ein starker Bevölkerungsrückgang sowie eine schlechte Finanzsituation der Kommunen kennzeichnen die Situation. In diesem Beitrag werden für den Ostbrandenburger Grenzraum eine Reihe von Indikatoren der Raumentwicklung dargestellt, um Rückschlüsse auf künftige Entwicklungschancen abzuleiten und die möglichen Wirkungen der neuen Rahmenbedingungen durch die EU-Osterweiterung einzuschätzen. Der Schwerpunkt der Analyse wird auf die Betrachtung endogener Effekte bzw. regionsinterner Entwicklungsfaktoren gelegt.

Dabei wird herausgearbeitet, dass die aktuelle Situation in Ostbrandenburg zu einem erheblichen Teil auf den Zusammenbruch der vor 1990 aufgebauten Wirtschaftsstrukturen zurückzuführen ist. Generell spielt aber auch die „traditionell“ gegebene Strukturschwäche der ostdeutschen ländlichen Räume eine Rolle, die an verschiedenen Indikatoren der Raumentwicklung ablesbar ist. Diesbezüglich ist die Frage aufzuwerfen, wie weit der Entwicklungsrückstand ostdeutscher peripherer Regionen „korrigierbar“ und wie weit er „vorbestimmt“, d. h. auch durch eine positive Veränderung makroökonomischer Rahmenbedingungen nicht wesentlich zu verbessern ist.

Die Ausführungen des Beitrags führen im Ergebnis zu dem Befund, dass sich durch die EU-Osterweiterung vom Mai 2004 für den Ostbrandenburger Grenzraum zunächst keine gravierenden direkten Veränderungen gegenüber der Situation vor dem Beitritt der neuen Mitgliedsstaaten ergeben. Chancen für einen Entwicklungsschub bieten sich vor allem durch die relative Nähe Ostbrandenburgs zum Ballungsraum Berlin (als einer europäischen Metropole, für die sich aus der EU-Osterweiterung vielfältige Wachstumschancen ergeben). Hieraus können auch für die umliegenden Regionen Entwicklungsimpulse entstehen, die aber in der Region selbst aufgegriffen und aktiv genutzt werden müssten.

⁶ Dieser Abschnitt beinhaltet Kernaussagen des Beitrages von Timo Fichtner „Entwicklungstendenzen in peripheren Regionen Ostdeutschlands – Ostbrandenburg und die Erweiterung der Europäischen Union“.

2 Institutionelle Bedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und planerische Initiativen im Kontext der EU-Osterweiterung

2.1 Grenzüberschreitende Planungsverfahren zwischen Deutschland und Polen⁷

Leistungsfähige Infrastrukturen im Verkehr bilden eine wesentliche Voraussetzung für den Austausch von Waren, Gütern und Dienstleistungen und die Mobilität von Personen. Die Planung und Bereitstellung dieser Infrastrukturen ist ein langwieriger, komplexer und – sowohl inhaltlich als auch formal – konfliktgeladener Prozess. Bereits in einem rein nationalen Kontext erfordert die Planung und Realisierung von Verkehrsinfrastrukturen ein hohes Maß an Koordination und Abstimmung zwischen einer Vielzahl von Akteuren. Nicht selten dauern großräumige Planungsverfahren mehrere Jahre, wenn nicht gar Jahrzehnte. Die Planung in Grenzregionen und über nationale Grenzen hinweg stellt sich als eine ungleich größere Herausforderung dar. In Grenzregionen stehen die Akteure der Planungsverfahren vor dem Problem, trotz gemeinsamer oder zumindest ähnlicher Interessen einen Planungs- und Entscheidungsprozess durchzuführen, bei dem gemeinsame Strukturen und Zuständigkeiten, die auch gemeinsame Entscheidungen ermöglichen, fehlen. Ein unilaterales Vorgehen der Akteure auf jeweils nur einer Seite der Grenze ist offensichtlich nicht geeignet, grenzüberschreitende Lösungen zu befördern. Fehlende gemeinsame, grenzüberschreitende Entscheidungsstrukturen scheinen weniger problematisch, wenn und soweit tatsächlich gemeinsame Interessen das Handeln der Akteure bestimmen. Im Regelfall unterschiedlicher Ziele und divergierender Interessen treten jedoch Konflikte auf, die – da Entscheidungen in diesem grenzüberschreitenden Kontext nur konsensual, nicht aber hierarchisch-autoritär herbeigeführt werden können – Verhandlungen erfordern. Damit wird der traditionell eher als technisch-administrativ verstandene Prozess der Planungs- und Genehmigungsverfahren, in dem schrittweise, aber dennoch hierarchisch-autoritär, Entscheidungen herbeigeführt werden, zu einem politischen und auf Verhandlungslösungen basierenden Verfahren.

Auch nach der erfolgreich vollzogenen Erweiterung der Europäischen Union und der nunmehr langjährigen gleichberechtigten und gemeinsamen Partnerschaft stehen sowohl deutsche als auch polnische Planungsakteure vor den historisch sehr verschieden ausgeprägten Identitäten und den unterschiedlichen sozialen, wirtschaftlichen und räumlich-strukturellen Entwicklungsständen im gemeinsamen Grenzraum. Nach wie vor treffen an der gemeinsamen Grenze voneinander abweichende Verwaltungsstrukturen, aber vor allem unterschiedliche Planungskonzeptionen und Planungs- und Genehmigungsverfahren aufeinander.

Die bisherigen Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Planung haben an vielen Beispielen gezeigt, dass eine grenzüberschreitende Planung besondere Wege und Mittel erfordert. Sie lebt vom Engagement einzelner Akteure, kann aber nur im flexiblen Zusammenspiel aller Beteiligten erfolgreich sein. Für eine konstruktive Zusammenarbeit der Vertreter deutscher und polnischer Behörden bei einer gemeinsamen Zielstellung (wie etwa der Schaffung einer grenzüberschreitenden Verbindung) ist die Bildung von deutsch-polnischen Arbeits- und Expertengruppen zweckdienlich. Damit kann eine Kontinuität der gegenseitigen Beziehungen geschaffen werden, die gegenseitiges Vertrauen und Verständnis aufbaut. Dies war und ist für beide Seiten ein Lernprozess, bei dem auch Rückschläge hinzunehmen sind. Insbesondere das Verständnis für den Pla-

⁷ Dieser Abschnitt beinhaltet Kernaussagen des Beitrages von Thomas Fabian, Wolfgang Stoll und Brigitte Kubica „Grenzüberschreitende Planungsverfahren zwischen Deutschland und Polen“.

nungsablauf nach deutschem und polnischem Recht zu erlangen, ist ein langwieriger Prozess. Es erfordert einen hohen und regelmäßigen Kommunikationsaufwand. Die Sprachbarriere ist neben dem inhaltlichen Verständnis von Planungsbegriffen und der inhaltlichen Untersetzung der Schutzgüter im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung ein zentraler Problempunkt.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den bislang gewonnen Erfahrungen mit der grenzüberschreitenden Planung von Infrastrukturprojekten ziehen? Die Einrichtung zeitlich befristeter und flexibel agierender deutsch-polnischer Facharbeitsgruppen in unterschiedlicher Zusammensetzung zur Begleitung und Erstellung von Unterlagen bzw. für die Vorbereitung des Raumordnungsverfahrens hat sich als außerordentlich zweckdienlich erwiesen. Auf der Basis von deutsch-polnischen Arbeitsvereinbarungen ist die Erstellung von Machbarkeitsstudien als Instrument einer frühzeitigen Konflikterkennung und Vorbereitung von Antragsunterlagen für Raumordnungsverfahren eine zielführende Grundlage. Auf diese Art und Weise werden deutsche und insbesondere polnische Behörden legitimiert, entsprechende Abstimmungen und Untersuchungen durchzuführen. Grundsätzlich erfordert die grenzüberschreitende Planung einen erheblich höheren Kommunikationsaufwand, als dies bei rein nationalen Vorhaben der Fall ist. Die beteiligten Akteure sind damit auf allen Ebenen konfrontiert und können durch intensivierete Kommunikationsprozesse zum erfolgreichen Abschluss der Planungen beitragen. Zugleich wird damit wieder die besondere Bedeutung der Akteure in grenzüberschreitenden Planungsverfahren deutlich. Der Fortgang der einzelnen Planungsschritte ist bei grenzüberschreitenden Planungsverfahren sehr viel stärker vom individuellen Engagement der einzelnen Akteure abhängig. Größtes Hindernis ist dabei die Sprachbarriere, die die unmittelbare Kommunikation zwischen den handelnden Akteuren erschwert. Daher sind große Anstrengungen auf die Überwindung dieser Barriere zu richten.

Obwohl die Vielzahl der verschiedenen Projekte, Konzepte und Planungen im Grenzraum nach einer stärkeren Koordination ruft, sind keine neuen Institutionen erforderlich. Für eine zügige und effiziente Umsetzung der formalen Planungsverfahren aber ist durchaus die Einrichtung eines „Koordinators“ (im Sinne von tatsächlich verantwortlichen Protagonisten) sinnvoll.

2.2 Deutsch-polnische Zusammenarbeit in der Regionalentwicklung⁸

In welchen Formen die bisherige deutsch-polnische Zusammenarbeit und Abstimmung in der Regionalentwicklung stattfindet und wieweit insbesondere die informellen Instrumente der Regionalentwicklung einen Beitrag zur Formierung einer grenzüberschreitenden Region leisten können, lässt sich anhand der Erfahrungen der Zusammenarbeit in der nördlichen Grenzregion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen zeigen. Hinsichtlich der deutsch-polnischen Zusammenarbeit auf der staatlichen Ebene, die einen Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der Ebene der Bundesländer setzt, ist für die Bundesrepublik Deutschland zunächst festzustellen, dass der Bund zwar formal für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zuständig ist, seine Möglichkeiten und die inhaltliche Tiefe seiner Initiativen jedoch sehr begrenzt sind. Demgegenüber ist die Landes- und Regionalebene für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwar formal eher weniger zuständig, ist aber zugleich die Ebene, auf der die grenzüberschreitende Kooperation in der Praxis sehr intensiv

⁸ Dieser Abschnitt beinhaltet Kernaussagen des Beitrages von Peter Dehne und Waldemar Okon „Deutsch-polnische Zusammenarbeit und Abstimmung in der Regionalentwicklung Vorpommerns“.

durchgeführt wird. Die kommunale Ebene verfügt ebenfalls nicht über eigene formelle Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, sondern gestaltet diese mehr oder weniger intensiv mittels informeller Instrumente wie z.B. Städtepartnerschaften. Dabei ist erkennbar, dass derartige Partnerschaften und Kooperationen auf kommunaler Ebene fast immer nur auf persönliches Engagement und die „europäische Kompetenz“ der Akteure (insbesondere kommunaler Entscheidungsträger) zurückzuführen sind.

Auf diesem Hintergrund haben seit Ende der 80er Jahre neben der formellen Regionalplanung informelle Instrumente und Strategien für die kooperative Entwicklung einer Grenzregion zunehmend an Bedeutung gewonnen, die zudem durch die spezifische Ausrichtung der Regional- und Förderpolitik der EU befördert werden. In der nördlichen Grenzregion findet die kooperative Regionalentwicklung einerseits in Form von Verbundprojekten auf der regionalen, nationalen und internationalen Ebene (wie z.B. „South Baltic Arc“, „BALTCOAST“, „Baltic+“, „INCORD“) statt, andererseits in Form von informellen kooperativen Strategien regionaler Institutionen auf der Grundlage von Regionalen Entwicklungskonzepten (REKs).

Regionale Entwicklungskonzepte können als bedeutende informelle Planungs- und Kommunikationsinstrumente bzw. als konzeptionelle Grundlage und Klammer einer kooperativen Regionalentwicklung begriffen werden. In den REKs einer Region schlagen sich die Konzepte, Ideen und Projekte der regionalen Akteure nieder und verdichten sich zu einem konkretisierten konzeptionellen Leitbild. Auf diesem Hintergrund wurden die REKs der Grenzregion Stettiner Haff auf ihre grenzüberschreitenden Aspekte hin analysiert. Hier ist jedoch anzumerken, dass auf der polnischen Seite bislang keine informellen Regionalen Entwicklungskonzepte bekannt sind, wobei zu berücksichtigen ist, dass auf polnischer Seite in den vergangenen Jahren zunächst einmal die Aufgaben der infrastrukturellen Erschließung und des Umweltschutzes Vorrang hatten und dadurch die begrenzten finanziellen und personellen Kapazitäten gebunden waren. Es ist jedoch zu erwarten, dass in den nächsten Jahren auch die polnische Regionalpolitik sich stärker den informellen, impulsgebenden und auf Kooperationen und Netzwerke ausgerichteten Entwicklungsstrategien hinwenden wird. Entsprechende Anreize und Forderungen werden nicht zuletzt durch die Struktur- und Förderpolitik der EU gegeben.

Die Analyse der REKs auf deutscher Seite zeigt, dass sie vorrangig auf wirtschaftliche Aspekte ausgerichtet sind, wohingegen Umweltaspekte und Handlungsfelder wie Bildung, Kultur und Wissenschaft eher eine untergeordnete Rolle spielen. In allen REKs wird zugleich die Bedeutung der Grenzlage und die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für die Regionalentwicklung ausdrücklich betont. Die Chancen der Grenzlage werden insbesondere in der Nähe zum Großraum Stettin und in dem gemeinsamen Wirtschafts- und Tourismusraum an der Ostseeküste gesehen. Große Hoffnungen setzen die Akteure auf den Wirtschaftsraum Stettin als Absatzmarkt für Dienstleistungen, gewerbliche und landwirtschaftliche Produkte. Die Grenzregionen sollen danach wieder die traditionellen ländlichen Versorgungsfunktionen für das Umland der Großstadt Stettin übernehmen. Hauptsächliche Handlungsfelder mit grenzüberschreitendem Charakter sind dementsprechend die Erschließung des Großraumes Stettin für KMUs und den Tourismus sowie die Verbesserung der grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen. Hinzu kommen der grenzüberschreitende Umwelt- und Naturschutz sowie grenzüberschreitende Kooperationen und Kommunikationsbeziehungen. Insgesamt versuchen die REKs einen gewissen Optimismus in Bezug auf die regionalökonomischen Perspektiven der Grenzregion zu verbreiten. Sie gehen davon aus, dass die Nachteile der jeweiligen nationalen Randlage sich gegenseitig aufheben können und mit Hilfe grenzüberschreitender Kooperationen die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfä-

higkeit der Region erhöht werden können. Ob dies wirklich gelingen kann, ist zur Zeit eher fraglich – nicht zu übersehen ist die Gefahr, dass beide Teilregionen im jeweiligen nationalen Kontext künftig noch stärker von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt werden. Bezeichnend hierfür ist die gebetsmühlenartige Wiederholung von immer gleichen Handlungsfeldern und Handlungsempfehlungen, die den Eindruck vermittelt, dass die Akteure hoffen, damit die Erfolgchancen zu erhöhen.

Was den aktuellen Sachstand der Projekte betrifft, so ist der Umsetzungsgrad der REKs insgesamt nicht sehr hoch, was angesichts der begrenzten Zeitspanne seit der Fertigstellung der meisten Konzepte auch nicht anders erwartet werden kann. Die Umsetzung der REKs leidet an finanziellen Engpässen wie auch an mangelnden professionellen institutionellen Voraussetzungen, am Fehlen klarer Zuständigkeiten und Aufgabenverteilungen auf der regionalen bis kommunalen Ebene. Zudem fehlen die polnischen Partner, nicht zuletzt wegen der Ungleichzeitigkeit der Entwicklungen und der Disparitäten beiderseits der Grenze. Häufig ist in den REKs auch keine klare Prioritätensetzung hinsichtlich der Maßnahmen und Projekte erkennbar. Gleichwohl zeigt die Analyse der REKs, dass trotz der verschiedenen, zum Teil konkurrierenden Träger und Beteiligten ein klares Meinungsbild über Notwendigkeiten und Schwerpunkte einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit besteht. Das entscheidende Problem ist und bleibt die Umsetzung dieser Ideen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die formellen Instrumente für grenzüberschreitende Regionalentwicklung im dünn besiedelten dispersen Grenzraum nur ungenügend greifen, bzw. für eine flexible, zeitnahe, aktions- und akteursorientierte Regionalentwicklung nicht geeignet sind. Dagegen werden informelle Instrumente und Strategien einer kooperativen Regionalentwicklung auf der deutschen Seite der nördlichen Grenzregion intensiv genutzt und angewendet. In diesen Konzepten spielen die Grenzlage zu Polen sowie grenzübergreifende Aspekte der Zusammenarbeit eine große Rolle, was sich auch in der Vielzahl der Projekte und Projektideen niederschlägt. Zu den zentralen Problemen gehört das Fehlen einer Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteursgruppen sowie einer klaren aufgabenbezogenen Zuständigkeit und Prioritätensetzung im Sinne einer Aufgabenteilung für die Umsetzung der REKs, sowie das Fehlen einer direkten Anbindung der REKs an die wichtigsten Förderinstrumente für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

2.3 Siedlungsentwicklung in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Konzeptionelle Ansätze und Initiativen⁹

Die Bedingungen und Perspektiven einer zielorientierten Siedlungsentwicklung in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen werden in dieser Untersuchung am Beispiel des Verflechtungsraumes Bautzen – Görlitz – Zgorzelec – Legnica thematisiert. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass die Aussagen der Raumordnungspläne zur Siedlungsentwicklung auf beiden Seiten wenig konkret ausfallen bzw. häufig auf Verkehrsachsen und Verkehrsinfrastrukturen fokussiert sind. Aus diesem Grunde haben informelle Planungsinstrumente und Kooperationsprozesse weiterhin große Bedeutung. Die Auswertung der Erfahrungen dreier Kooperationsprojekte zeigt, dass zunächst die Herstellung einer gemeinsamen Problem- und Interessenwahrnehmung entscheidend ist, bevor gemeinsame Ziele und Entwicklungsvorstellungen formuliert werden können. Zu den Chancen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sied-

⁹ Dieser Abschnitt beinhaltet Kernaussagen des Beitrages von Robert Knippschild „Erörterung von Grundlagen für eine zielorientierte Siedlungsentwicklung in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“.

lungsentwicklung gehören kurzfristig die Möglichkeiten der Abstimmung bei der Flächennutzung und die gemeinsame Nutzung von durch den demographischen Wandel gefährdeten Infrastrukturen sowie langfristig die Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Funktionsteilung und gemeinsamen Imagebildung (für das „Regionalmarketing“).

Die Untersuchung des Verflechtungsraumes Bautzen – Görlitz – Zgorzelec – Legnica zeigt, dass zahlreiche bestehende Kooperationen auf kommunaler Ebene zu den besonderen Stärken dieses Teilraums zählen. Die Schwäche bzw. „Risikostruktur“ der Region liegt in einem Kreislauf aus hoher Arbeitslosigkeit, Abwanderung, Bevölkerungsverlusten und einem fortgesetzten Verlust insbesondere gut ausgebildeter Fachkräfte („brain drain“). Daraus resultieren Standortnachteile, die wiederum zu hoher Arbeitslosigkeit usw. führen. Gewerbeflächen werden nach wie vor häufig im Außenbereich entwickelt und somit innerstädtische Brachflächen vernachlässigt. Chancen der Siedlungsentwicklung im Untersuchungsraum liegen in der Ausbildung eines polyzentrischen grenzüberschreitenden Städtenetzes. Bei fortschreitendem Integrationsprozess können Infrastruktureinrichtungen grenzüberschreitend genutzt und dadurch gesichert werden. Häufig sind z. B. kulturelle Infrastruktureinrichtungen durch sinkende Auslastung infolge der Bevölkerungsverluste in ihrem Bestand gefährdet. Das Potenzial innerstädtischer Brachflächen könnte durch eine verstärkte Entwicklung sowie grenzüberschreitende Abstimmung bei der Nutzungsverteilung einer sinnvollen Verwendung zugeführt werden.

Zu den Eckpunkten der konzeptionellen Ansätze zur Entwicklung des Untersuchungsgebietes gehören die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Kooperation und die Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich Forschung, Technologie und Industrie. Die Hochschulstandorte Bautzen und Legnica können ihre Kooperation verstärken und ein gemeinsames Marketing anstreben. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ist nach wie vor nur schwach entwickelt. Hier ist Unterstützung in Form von weiteren gezielten Beratungsleistungen für regionale Firmen sowie in Form der Organisation von deutsch-polnischen Unternehmertreffen denkbar. Ein weiteres Potenzial der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Untersuchungsraum liegt im Tourismus. Bisher ist eine grenzüberschreitende Vermarktung und Erschließung kaum erkennbar. Denkbar sind hier eine gemeinsame Internetplattform und „Corporate-Design“-Strategie, mehrsprachige Beschilderungen sowie grenzüberschreitende Erschließungsmaßnahmen und Wegeverbindungen.

Als besondere Initiative zur Weiterentwicklung der konzeptionellen Ansätze grenzüberschreitender Siedlungsentwicklung verdient das Projekt „Stadt 2030 – Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec“ Erwähnung: Bereits im Jahre 1998 hatten die beiden Städte Görlitz und Zgorzelec die gemeinsame Europastadt Görlitz/Zgorzelec proklamiert. Mit dem Projekt Europastadt war beabsichtigt, einen langfristigen Diskussionsprozess in Gang zu bringen, der sich der gemeinsamen Stadtentwicklung widmet. Es sollten keine fertigen Konzepte oder Leitbilder für das Jahr 2030 entworfen werden. Vielmehr standen verschiedenste Veranstaltungen im Vordergrund, die Impulse geben sollten, über mögliche Zukünfte nachzudenken und gemeinsames Handeln vorzubereiten. Dabei dienten Szenarien über mögliche künftige Entwicklungen als Grundlage für eine grenzüberschreitende Auseinandersetzung über mögliche gemeinsame Initiativen. Für die Diskussion über die Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung in der Grenzregion um die Europastadt Görlitz/Zgorzelec sind vier Aspekte aus den Szenarien relevant:

1. Entwicklungspol oder Provinzstadt?

Im Zuge der EU-Integration kann sich die Europastadt Görlitz/Zgorzelec als ein wirtschaftliches und kulturelles Bindeglied zwischen Niederschlesien und der Oberlausitz positionieren, wenn die auf verschiedenen Ebenen entstandenen Kooperationsstrukturen weiterentwickelt werden und eine regionale Plattform für grenzüberschreitende Unternehmenszusammenarbeit geschaffen wird. Dies setzt voraus, dass ein regionaler Ordnungsrahmen mit gemeinsamen Politik- und Verwaltungsstrukturen geschaffen wird, der es den Unternehmen erleichtert, Kooperations- und Kommunikationsbarrieren zu überwinden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Europastadt Görlitz/Zgorzelec im regionalen Standortwettbewerb gegenüber Jelenia Góra, Liberec und Cottbus an Bedeutung verlieren wird.

2. Paneuropäischer Verkehrskorridor III: Gefahr oder Chance?

Durch Ausbau der Verkehrsinfrastruktur entlang des PTC III wird sich der internationale Standortwettbewerb für die Regionen Niederschlesien und Oberlausitz verstärken. Andererseits ergeben sich Chancen, da der Ausbau der Verkehrsverbindungen die Entwicklung regionaler Unternehmensnetzwerke erleichtern könnte und die Region für den grenzüberschreitenden Tourismus besser zugänglich wird.

3. EU-Förderpolitik: Alltägliche Routine oder aktive Nutzung von Entwicklungsmöglichkeiten?

Die strategische Orientierung der EU-Förderprogramme wird sich inhaltlich von der Gebietsförderung zur Vernetzungs- und Innovationsförderung verschieben. Auf diesem Hintergrund bieten die EU-Fördermittel Chancen, den Aufbau von regionalen Innovationsstrukturen voranzutreiben. Falls es den Kommunen gelingt, mithilfe von grenzüberschreitenden Projekten die lokalen und regionalen Potenziale zu bündeln und so die für viele Unternehmen zu hohen Transaktionskosten für den Aufbau grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten zu minimieren, können die EU-Förderprogramme als Chance für die Entwicklung der regionalen Wirtschaft genutzt werden.

4. Ausweitung von Siedlungsflächen oder nachhaltige Siedlungsentwicklung?

Die umweltpolitischen Richtlinien der EU werden die Mitgliedsstaaten dazu verpflichten, sich bei der Aufstellung von raumrelevanten Plänen und Entwicklungszielen auch grenzüberschreitend abzustimmen. Auch hierdurch werden die Städte Görlitz und Zgorzelec veranlasst, ihre Siedlungsentwicklung zu harmonisieren. Die Chance für eine bedarfsgerechte und nachhaltige Siedlungsentwicklung ergibt sich hier insbesondere durch verstärkte Sanierungstätigkeit im Altstadtbereich der beiden Städte, durch Schließung von Baulücken und durch Siedlungsarrondierungen. Eine unerwünschte Ausweitung von Siedlungsflächen könnte auf diese Weise durch grenzüberschreitende Abstimmungsprozesse vermieden werden.

Die vorstehend skizzierten Szenarioaspekte haben in den beiden Städten Görlitz und Zgorzelec eine intensive Diskussion über Prioritäten der künftigen Zusammenarbeit ausgelöst. Als Ergebnis des szenariengeleiteten Prozesses der Leitbildentwicklung sind Zielaussagen für die weitere Zusammenarbeit in den zum EU-Beitritt Polens am 1. Mai 2004 modifizierten Partnerschaftsvertrag beider Städte aufgenommen worden.

2.4 Perspektiven grenzüberschreitender Raumentwicklung für den deutsch-tschechischen Grenzraum¹⁰

Eine Erörterung der aktuellen Ausgangssituation und des Handlungsbedarfs für eine grenzüberschreitende Raumentwicklung im deutsch-tschechischen Grenzraum vor dem Hintergrund der vorhandenen Strukturen und Instrumente kann die Entwicklungschancen und -defizite für eine Herausbildung funktions- und wettbewerbsfähiger Siedlungs- und Landschaftsräume in diesem europäischen Grenzgebiet aufzeigen. Auf der sächsischen Seite begreift die Landesplanung den EU-Beitritt der Nachbarländer Polen und Tschechien als Chance für die Überwindung der bisherigen geographischen Randlage ihrer Grenzregionen und mittelfristig als eine Basis für die Ausprägung einer in Europa wettbewerbsfähigen Standort- und Lebensqualität. Diese positive Sichtweise von Chancen der EU-Osterweiterung wird auch von den Landkreisen, Kommunen und Abgeordneten aus den Grenzübereichen mitgetragen. Auf diesem Hintergrund setzt der Sächsische Landesentwicklungsplan (2003) an repräsentativer Stelle wesentliche Ziele für die transnationale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Aufseiten der Tschechischen Republik wird im Rahmen der nationalstaatlichen „Strategie der Regionalentwicklung“ kaum explizit auf die Entwicklung der Grenzregionen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Bezug genommen. Offensichtlich werden die Grenzübereichen an der Westgrenze Tschechiens bezüglich ihrer Entwicklungsperspektiven im Vergleich zu so genannten strukturschwachen und ländlichen Räumen positiver eingeschätzt. Gleichwohl gelten die Grenzregionen als „aus anderen Gründen“ förderungswürdig. Auf Chancen, Ziele und Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit wird auf diesem Hintergrund konkreter in einer SWOT-Analyse eingegangen. Dabei wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der lokalen Industrie, der Landwirtschaft und insbesondere des Tourismus als Chance für die Regionalentwicklung betrachtet. Zu den strategischen Zielsetzungen gehört darüber hinaus die Stärkung des Umweltbewusstseins und Steigerung der öffentlichen Beteiligung an Umweltentscheidungen. Als strategischer Ansatz zur Regionalentwicklung wird die Unterstützung der Bildung von Euroregionen mit den Nachbarstaaten und -regionen sowie die Unterstützung aller Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit genannt.

Auf regionaler Ebene des Bezirks Usti nad Labem wird im Leitbild des regionalen Entwicklungsplans die Grenzlage als Potenzial hervorgehoben, die bisher allerdings nur unzureichend genutzt wurde. Der Überwindung dieses Defizits wird jedoch in der Handlungsstrategie keine vorrangige Bedeutung zugemessen, da andere Probleme wie Arbeitslosigkeit, Umweltschäden, schwindendes Humankapital, Verfall der Siedlungen und nicht zuletzt das schlechte Image der Region dringlicher erscheinen. Gleichwohl ist die Offenheit zur Zusammenarbeit mit den sächsischen Nachbarn unübersehbar. Die Analyse des strategischen Entwicklungsplans des Bezirks verdeutlicht, dass die engere Zusammenarbeit mit sächsischen Akteuren in vielen Zusammenhängen pauschal als Entwicklungschance genannt wird, jedoch in den wenigsten Fällen Klarheit darüber herrscht, auf welche Weise diese Kooperation zur Lösung der Hauptprobleme der Region beitragen könnte. Lediglich für den Bereich des unmittelbaren Grenzraumes, d. h. im Erzgebirge und Elbsandsteingebirge sowie im Lausitzer Bergland, wird eine gemeinsame (grenzüberschreitende) Tourismuskonzeption als wichtige Entwicklungsmaßnahme herausgestellt.

¹⁰ Dieser Abschnitt beinhaltet Kernaussagen des Beitrages von Isolde Roch und Matthias Matthey „Grundlagen und Perspektiven grenzüberschreitender Raumentwicklung für den deutsch-tschechischen Grenzraum“.

Durch die EU-Osterweiterung ergeben sich nunmehr aber gute Chancen für die Intensivierung von Initiativen für eine gemeinsame Entwicklung der Grensräume, für die es vielfältige Ansatzpunkte gibt. Diese Chancen grenzüberschreitender Siedlungs- und Regionalentwicklung werden allerdings bezüglich ihrer Wirksamkeit häufig noch unterschätzt, weil die positiven Auswirkungen erst mittel- bis langfristig spürbar werden, sich kurzfristige und spektakuläre Erfolge nur selten ergeben können und ein hohes persönliches Engagement der Akteure erforderlich ist. Positive Effekte sind längerfristig insbesondere durch Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes zu erwarten, verbunden mit weiteren Fortschritten bei der Überwindung des Negativimages der Region. Positive Wirkungen sind darüber hinaus von einer Ausprägung des Tourismus als eines grenzüberschreitend entwickelten Wirtschaftsbereichs zu erwarten. Ein weiteres relevantes Handlungsfeld für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bezieht sich auf die Stabilisierung und Revitalisierung der Siedlungen, bei der neue tragfähige Siedlungsfunktionen herausgebildet und unkoordinierte Siedlungsentwicklungen in den Außenbereichen vermieden werden können.

2.5 Grenzüberschreitende Vernetzung von Naturschutzgebieten als Potenzial regionaler Entwicklung¹¹

Spätestens seit 1979 ist Naturschutz ein Politikfeld der europäischen Gemeinschaft. In diesem Jahr wurde die Vogelschutzrichtlinie verabschiedet, die die Grundlagen für die Ausweisung europäischer Schutzgebiete geschaffen hat. Nicht nur Vögel, sondern ein breites Spektrum wildlebender Tier- und Pflanzenarten sowie deren Lebensräume bilden hingegen den Gegenstand der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) von 1992. Diese Richtlinie sieht die Etablierung eines kohärenten europäischen Schutzgebietsnetzes mit der Bezeichnung „Natura 2000“ vor, das auch die europäischen Vogelschutzgebiete umfasst. Davon ausgehend wird die Frage erörtert, welche Chancen für die Regionalentwicklung in ostdeutschen Grenzregionen aus dem grenzüberschreitenden, europäischen Charakter des Natura-2000-Netzes resultieren und wie diese realisiert werden können.

Jeder neue EU-Mitgliedsstaat hat die Vogelschutz-Richtlinie und die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie als Teil des umweltpolitischen Rechtsbestands der EU umzusetzen. Daher wird sich das kohärente europäische Natura-2000-Netz infolge der letzten Erweiterungsrunde deutlich vergrößern. Das bedeutet auch, dass bestimmte grenzüberschreitende Ökosysteme an der deutschen Ostgrenze, die jetzt zu einer EU-Binnengrenze geworden ist, einheitlich geschützt und entwickelt werden können bzw. müssen.

Als Ergebnis der Analyse des Potenzials eines europäischen Schutzgebietsnetzes für die grenzüberschreitende Regionalentwicklung ist hervorzuheben, dass die zu erwartende Ausweisung von Natura-2000-Gebieten beiderseits der polnisch-deutschen und der tschechisch-deutschen Grenzen die bisherigen Entwicklungsstrategien der Grenzregionen vor allem im Bereich des Tourismus sehr gut unterstützen könnte. Um diese Chance zu nutzen, müssen die entstehenden Natura-2000-Gebiete bei der Ausweisung und beim Management auch wirklich grenzüberschreitend vernetzt werden. Außerdem müssen grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen zwischen Akteuren aus den Bereichen Naturschutz und Tourismus entwickelt werden. Wegen der strukturellen Ähnlichkeiten, der großen Anzahl von Natura-2000-Gebieten und der relativ strengen Bestimmungen

¹¹ Dieser Abschnitt beinhaltet Kernaussagen des Beitrages von Markus Leibenath „Vernetzung von Natura-2000-Gebieten zwischen Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland und daraus resultierende Chancen für die ostdeutschen Grenzregionen“.

besitzt diese Schutzkategorie ein einzigartiges Potenzial: Natura 2000 kann sich zu einem europaweit bekannten Markenzeichen für hochwertigen Naturschutz entwickeln.

Neu ist an Natura 2000 der europaweite, Staatsgrenzen überschreitende Ansatz. Dadurch, dass alle Mitgliedsstaaten gleichzeitig oder wenigstens in engem zeitlichem Abstand eine Vielzahl gleichartiger Schutzgebiete auswählen müssen, ergeben sich ungeahnte Potenziale für die grenzüberschreitende Vernetzung geschützter Landschaften. In der FFH-Richtlinie werden nur indirekte Anforderungen an die räumliche, grenzüberschreitende Vernetzung von Natura-2000-Gebieten gestellt. Jedoch zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre, dass z. B. zwischen den ostdeutschen Bundesländern und den östlichen Nachbarstaaten freiwillige Bemühungen unternommen wurden, die Auswahl von Natura-2000-Gebieten grenzüberschreitend zu koordinieren.

Bislang versuchen die grenznahen Regionen in allen drei Staaten zumeist, ihre touristischen Potenziale in einem rein nationalen Kontext zu vermarkten. Die Regionen sind aber zumeist zu klein und vor allem überregional zu wenig bekannt. Gerade durch Einbeziehung der touristischen Ziele im Nachbarland könnten spezifischere regionale Angebotsprofile entwickelt werden. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Ausweisung von Natura-2000-Gebieten beiderseits der polnisch-deutschen und der tschechisch-deutschen Grenzen die Entwicklungspotenziale der Grenzregionen vor allem im Bereich des Tourismus sehr gut unterstützen könnte. Insofern stellt der Naturschutz nach EU-Recht eine Chance für die ostdeutschen Grenzregionen dar.

2.6 Rechtliche Bedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der umweltbezogenen Planung¹²

Angeichts der Erweiterung der Europäischen Union um acht Staaten Mittel- und Osteuropas ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Nachbarregionen Deutschlands, Polens und der Tschechischen Republik eine große Herausforderung sowohl für die europäische als auch für die nationale Raumentwicklung. Dies gilt insbesondere für den Umweltbereich, wenn man bedenkt, dass viele Grensräume noch über ausgedehnte, relativ intakte Kultur- und Naturlandschaften verfügen, die eher dünn besiedelt sind. Andererseits machen aber auch Umweltprobleme nicht an Staatsgrenzen halt, so dass Grensräume teilweise auch „hot spots“ erheblicher Umweltbelastungen darstellen. Abgasimmissionen, Wasserverunreinigungen oder der Rückgang der Artenvielfalt sind grenzübergreifende Phänomene, denen nur im grenzüberschreitenden Handeln begegnet werden kann.

Dabei sind in den vergangenen Jahren zahlreiche rechtliche Grundlagen geschaffen worden, die die Zusammenarbeit erleichtern, zum anderen aber auch Anforderungen und Notwendigkeiten an die Zusammenarbeit formulieren. Insbesondere das EU-Gemeinschaftsrecht hat mit zahlreichen Rechtsvorschriften im Umweltbereich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit forciert. Hierin wird eine große Chance für die wirtschaftliche Entwicklung der Grensräume gesehen.

Der rechtliche Rahmen für eine grenzübergreifende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der räumlichen umweltbezogenen Planung wird in diesem Beitrag am Beispiel des deutsch-tschechischen Grenzraums aufgezeigt. Hervorzuheben sind dabei drei Ebenen:

¹² Dieser Abschnitt beinhaltet Kernaussagen des Beitrages von Gerold Janssen „Rechtliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Tschechien im Bereich der umweltbezogenen Planung“.

1. Internationale Ebene:

Obwohl der *aquis communautaire* im europäischen Recht bereits einen relativ hohen Harmonisierungsstand in den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten bewirkt hat, wird man auch künftig in der grenzüberschreitenden umweltbezogenen Planung nicht ohne internationale Staatsverträge auskommen, wie ein neueres Fallbeispiel aus dem Sektor der grenzüberschreitenden Wasserwirtschaft zeigt.

2. Europäische Ebene:

Es gibt bislang keine Rechtsgrundlage, geschweige denn Organisation oder Behörde mit einer umfassenden Kompetenz auf dem Gebiet der „Europäischen Raumentwicklungspolitik“, welche die grenzübergreifende räumliche Planung gewährleisten könnte. Möglicherweise bringt die EU-Verfassung eine Verbesserung durch die Aufnahme der „territorialen“ Dimension der Kohäsion. Überlegungen der EU-Kommission, ein neues Rechtsinstrument in Form einer europäischen Kooperationsstruktur („Grenzüberschreitende Regionalbehörde“) zu schaffen, das den Mitgliedsstaaten, Regionen und Kommunalbehörden ermöglichen würde, sowohl im Rahmen von Gemeinschaftsprogrammen als auch außerhalb zusammenzuarbeiten und dabei die üblichen administrativen und Rechtsprobleme bei der Verwaltung von grenzübergreifenden Programmen und Vorhaben zu überwinden, stützen diesen Ansatz. Doch verbessern bereits heute weit reichende europäische Richtlinien, insbesondere im Bereich der EG-Umweltpolitik, die Chancen der Zusammenarbeit im Bereich der umweltbezogenen Planung.

3. Nationale Ebene:

Die einzelnen Mitgliedsstaaten der EU sollten ihrer Verpflichtung zur Umsetzung aller verbindlichen europäischen Rechtsakte uneingeschränkt nachkommen. Nur so lässt sich die für eine intensive grenzüberschreitende Zusammenarbeit erforderliche Harmonisierung des Rechtsrahmens erreichen.

2.7 Neue Chancen für die Regionen entlang der EU-Außengrenze durch Verbesserung der Erreichbarkeit¹³

Die EU-Osterweiterung wird die Herausbildung einer neuen europäischen Raumstruktur befördern und dabei den an diesem Prozess direkt beteiligten Regionen entlang der ehemaligen EU-Außengrenze neue Entwicklungschancen und Handlungsspielräume eröffnen. Dabei nimmt die Verbesserung der Erreichbarkeit durch den Ausbau einer höchst-rangigen Verkehrsinfrastruktur und deren Verknüpfung mit den regionalen Verkehrssystemen eine zentrale Stellung ein. Die ostdeutschen Länder und die anderen Regionen an der Nahtstelle der erweiterten Europäischen Union werden durch ihre neu definierte geographische Lagesituation starke wirtschaftliche Entwicklungsimpulse erfahren, wenn es gelingt, die Erreichbarkeit der Zentren und Regionen dieses Gebietes deutlich zu verbessern. Die vorstehende Kernaussage des Beitrags wird anhand der Zielsetzungen und Entwicklungskonzepte des Landesentwicklungsplans Sachsen und mit Bezug auf das Europäische Raumentwicklungskonzept herausgearbeitet, wobei insbesondere die Bedeutung der transnationalen Paneuropäischen Verkehrskorridore für diese Perspektive der Raumentwicklung betont wird. Die Chancen der EU-Osterweiterung werden in diesem Beitrag aus dem Blickwinkel Sachsens in erster Linie auf großräumiger

¹³ Dieser Abschnitt beinhaltet Kernaussagen des Beitrages von Edgar Trawnicek und Gerhard Platzer „Neue Chancen für die Regionen entlang der ehemaligen EU-Außengrenze durch Verbesserung der Erreichbarkeit“.

Maßstabsebene mit Bezug auf die gesamteuropäische Raumstruktur und die Prioritäten und Programme des Ausbaus der Paneuropäischen Verkehrskorridore erörtert.

Die Raumstruktur der EU ist gegenwärtig von einer übermäßigen geographischen Konzentration von Wirtschaftskraft, Bevölkerung und Infrastruktur auf einen Kernraum (die so genannte „blaue Banane“ bzw. das Fünfeck London – Paris – Mailand – München – Hamburg) charakterisiert. Wenn sich im Zuge der EU-Erweiterung die wachsenden Handels- und Wirtschaftsströme nur auf diesen Kernraum hin konzentrieren, droht eine Überlastung des Verkehrsnetzes. Zugleich besteht die Gefahr der Verstärkung regionaler Disparitäten, erhöhter Umweltbelastungen und Verzögerung notwendiger regionaler Entwicklungsprozesse in den neuen Mitgliedsstaaten bzw. den bisher benachteiligten Grenzräumen (denen ganz Sachsen zuzurechnen ist).

Auf diesem Hintergrund werden die Voraussetzungen und Perspektiven der Herausbildung eines „zweiten wirtschaftlichen Kernraumes“ im Osten des heutigen EU-Raumes erörtert. Das Rückgrat dieses potenziellen neuen Kernraumes könnte etwa der traditionelle Korridor Berlin – Leipzig – Dresden – Prag – Wien – Bratislava – Budapest bilden, insbesondere die im Bereich dieser Achse liegenden Metropolregionen, die eine starke Bevölkerungskonzentration und sehr gute wirtschaftliche Entwicklungsaussichten haben. Die Intensivierung der Handelsströme der Metropolräume und Regionen entlang dieses gesamten Korridors und die damit verbundene Neuorientierung der Verkehrsströme bietet den Ansatzpunkt für die Ausbildung eines zweiten wirtschaftlichen Kernraumes für Europa. Bezüglich dieser Entwicklungsaussichten spielen jedoch die transnationale Erreichbarkeit dieser Metropolräume und Regionen im EU-Raum und damit der Ausbau der hochrangigen transeuropäischen Verkehrsverbindungen eine entscheidende Rolle, im Sinne einer grundlegenden infrastrukturellen Voraussetzung für die Nutzung der skizzierten Chancen für die Gesamtentwicklung eines neuen östlichen Kernraumes der Europäischen Union.

2.8 Zur Planung grenzüberschreitender Verkehrsverbindungen zwischen Sachsen und Westpolen¹⁴

Als wesentliche Zielsetzung der Planung von grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen zwischen dem Freistaat Sachsen und den Wojewodschaften Niederschlesien und Lebus Land wird die Verbesserung der Verkehrssicherheit, die Ermöglichung kurzer Wege, effiziente Transport- bzw. Reisemöglichkeiten und eine Verbesserung der Lebensqualität für die Einwohner im grenznahen Wirtschaftsraum verstanden. Der grenznahe Wirtschaftsraum hat eine zentrale Lage in Mitteleuropa und liegt im landwirtschaftlich und industriell aktiven sowie durch höhere Bevölkerungsdichte geprägten Wirtschaftsgürtel am Nordsaum der europäischen Mittelgebirgsketten. Im Rahmen der paneuropäischen Verkehrskorridore ist für den grenznahen Wirtschaftsraum die Lage im Verhältnis zu den paneuropäischen Verkehrskorridoren II (Berlin – Posen – Warschau – Minsk – Moskau), III (Berlin/Dresden – Breslau – Oppeln – Kattowitz – Krakau – Rzeszow – Lemberg-Rowni/Winniza – Kiew) und IV (Berlin – Dresden – Prag – Budapest – Balkan) relevant.

Mit Bezug auf diese großräumigen Verkehrsachsen kann dem grenznahen Wirtschaftsraum eine günstige Verkehrslage bescheinigt werden. Die Aufmerksamkeit richtet sich dabei besonders auf den ca. 1.700 km langen paneuropäischen Verkehrskorri-

¹⁴ Dieser Abschnitt beinhaltet Kernaussagen des Beitrages von Peter Heinrich „Grenzüberschreitende Verkehrsverbindungen zwischen dem Freistaat Sachsen und den Wojewodschaften Niederschlesien und Lebus Land“.

dor III. Dieser paneuropäische Korridor zeichnet sich durch die Verknüpfung zahlreicher aktiver Kultur-, Wirtschafts- und Bevölkerungszentren aus.

Vergleicht man jedoch die aktuellen Ausbauvorstellungen mit den westeuropäischen Verbindungen, so wird erkennbar, dass nur ein Ausbau für mittelmäßige Geschwindigkeitsniveaus vorgesehen wurde. Im allgemeinen wird ein Ausbauzustand angestrebt, der bereits seit den dreißiger Jahren möglich war, d.h. die seit den siebziger Jahren eingetretenen Entwicklungssprünge im Eisenbahnschnellverkehr finden noch keine Beachtung. Angesichts der langen Planungs- und Bauzeiten von Schnellfahrstrecken, die in Deutschland zwischen 8 und 26 Jahren gelegen haben, sollten daher schon heute im Hinblick auf die Jahre 2015 bis 2020 Überlegungen für moderne Schnellverbindungen zwischen den Metropolregionen Sachsendreieck, Berlin, Breslau (Wroclaw), Kattowitz (Katowice) und Krakau aufgenommen werden.

2.9 Leitvorstellungen für eine integrierte Verkehrsplanung der Inseln Usedom und Wollin¹⁵

Den Anstoß zu einer integrierten Verkehrsplanung der Inseln Usedom und Wollin (Wollin) gab die Sorge der einheimischen Bevölkerung vor wachsenden Belastungen durch grenzüberschreitende Verkehrsströme, insbesondere die befürchtete Übernutzung der Tourismusinsel durch die Bundesautobahn A20 in Verbindung mit der Grenzöffnung für den Kfz-Verkehr und dem Ausbau des Hafens Swinoujscie (Swinemünde). Mit der Fertigstellung der A20 und der damit deutlich verbesserten Erreichbarkeit der Insel würden sich die – vor allem saisonalen – Staus immer weiter auf die Insel verlagern. Die Öffnung der deutsch-polnischen Grenze nach Swinoujscie (Swinemünde) und insbesondere die langfristig unvermeidbare feste Swine-Querung ließen eine deutliche Verkehrszunahme erwarten. Dies gelte insbesondere für den Ost-West-Transitverkehr über die A20. Durch die besondere Störqualität des Schwerlastverkehrs könnten sich die Zielkonflikte mit dem Tourismus verschärfen. Wegen dieser veränderten Rahmenbedingungen wurde von allen Seiten ein integriertes Konzept für den Gesamtverkehr der Region Usedom und Wollin als überfällig bezeichnet.

Bei der Entwicklung eines solchen Konzepts sind Grundsatzfragen im Dialog zwischen Lokalpolitikern und Verkehrsplanern zu klären. Im Hinblick auf mögliche Lösungen inner- und außerhalb des Verkehrsbereichs und ihre Durchsetzbarkeit muss sich die Insel entscheiden, welchem Pfad touristischer Entwicklung sie folgen möchte: dem Weg vom touristischen Erschließungsraum zum Ordnungsraum, den die alten erfolgreichen westdeutschen Tourismusgebiete gegangen sind, oder dem Weg eines Qualitätstourismus in der Nische mit Wellness, Ruhe und Naturnähe oder dem Weg von Mallorca und Las Vegas mit Massentourismus und „stillen Ecken“. Mit dem spezifischen strategischen Pfad touristischer Entwicklung wird letztlich vorbestimmt, welche Teile des Verkehrswachstums erwünscht sind, welche zu verlagern und welche möglichst zu vermeiden sind. All diese Überlegungen spitzen sich auf die Frage zu, wie die Tourismus- und Verkehrsplanung der Inseln Usedom und Wollin politisch gesteuert werden soll und wie konsensfähig eine solche Politik ist. Führt die Verwaltungsreform auf Insel- und Kreisebene dazu, dass Usedom mit einer Stimme spricht? Wie sehen Tourismus- und Hafenplanungen auf der polnischen Seite und der Hafenwettbewerb im Ostseeraum aus? Was bedeutet es für den Verkehr auf Usedom, wenn Swinoujscie (Swinemünde) und die Kaiserbäder nach der EU-Integration zu einem Ballungsraum von 60.000 Einwohnern

¹⁵ Dieser Abschnitt beinhaltet Kernaussagen des Beitrages von Wolfgang Heinze und Ulrich Rabe „Leitvorstellungen für ein deutsch-polnisches Verkehrsprojekt – Das Integrierte Verkehrskonzept Usedom-Wollin“.

und mehr zusammenwachsen und Szczecin (Stettin) wieder in seine alte Rolle als Oberzentrum hineinwächst? All diese konkreten Planungsbedingungen haben grenzüberschreitende Dimensionen. Eine sorgfältige Klärung der zuvor skizzierten Fragen kann Voraussetzungen für ein konsensfähiges und abgestimmtes Entwicklungskonzept in dem hier exemplarisch betrachteten Teil des deutsch-polnischen Grenzraumes schaffen.

3 Fazit: Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland

Die Beiträge stellen weit überwiegend heraus, dass die EU-Osterweiterung nicht nur Risiken, sondern vor allem auch Chancen für die Regionalentwicklung in Ostdeutschland bringen wird. Diese gilt es jedoch aktiv zu nutzen, d.h. es kommt auf die Initiative der relevanten Akteure (im Unternehmenssektor ebenso wie im Bereich Planung und Verwaltung) an, wenn Chancen in tatsächlich greifbare positive Entwicklungen überführt werden sollen.

Die schwierige Ausgangssituation der Regionen Ostdeutschlands, die den Blick häufig schnell auf (zusätzliche) Risiken aus der EU-Osterweiterung verengt hat, liegt vor allem in der regionalwirtschaftlichen Strukturschwäche, d.h. der in der Transformationsphase erfolgten Erosion, Ausdünnung und Fragmentierung der regionalen Wirtschaftspotenziale. Sie bildet den Hintergrund für eine problematische Arbeitsmarktlage (hohe Arbeitslosigkeit) in den Regionen des engeren Grenzraumes und für die fortgesetzte Abwanderung insbesondere der mobilen jüngeren und qualifizierten Einwohner. Hervorzuheben ist hier allerdings zum einen, dass sich die Situation der grenznahen Regionen generell kaum vom Durchschnitt aller Regionen Ostdeutschlands unterscheidet und dass es zum anderen entlang der Grenze einzelne Teilräume gibt, welche Stärken bei der Ausstattung mit wichtigen Faktoren regionaler Entwicklung aufweisen. Besonders diese Teilräume haben Chancen, von der Grenzöffnung wirtschaftlich zu profitieren. Dabei können Entwicklungspotenziale in Gestalt hoher Unternehmensbesätze bzw. günstiger Rahmenbedingungen für deren Entwicklung auf der einen Seite der Grenze durch komplementäre Potenziale auf der anderen Seite noch vergrößert werden.

Darüber hinaus wird gerade im Blick auf die problematischen Aspekte der Ausgangssituation in den Regionen Ostdeutschlands von den Beiträgen zu dieser AG herausgestellt, dass die größten Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland in einer Intensivierung der grenzüberschreitenden Wirtschaftszusammenarbeit mit Polen und Tschechien liegen. Diesbezüglich wird gezeigt, dass es in den ostdeutschen Grenzregionen durchaus grenzüberschreitende Kooperationen und interregionale Unternehmensnetzwerke gibt und dass diese von den beteiligten Unternehmen überwiegend positiv bewertet werden. Andererseits sind die Potenziale grenzüberschreitender Wirtschaftszusammenarbeit noch längst nicht ausgeschöpft, und nach wie vor gibt es viele regionale Unternehmen, die einer solchen Zusammenarbeit skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen.

Erschwert wird die Zusammenarbeit auch nach dem EU-Beitritt der Nachbarländer durch fortbestehende kulturelle Unterschiede, die sich nicht zuletzt auf die grenzüberschreitende Kommunikation wirtschaftlicher Entscheidungsträger (Unternehmer, Wirtschaftspolitiker) auswirken. Daher wird es in Zukunft darauf ankommen, sowohl die ökonomische Zusammenarbeit im engeren Sinne zu intensivieren als auch sämtliche damit einhergehenden „harten“ Begleitmaßnahmen (z.B. Infrastrukturausbau) und vor allem auch „weichen“ Begleitmaßnahmen (z.B. Verbesserung der Sprachkenntnisse) voranzubringen. Ferner sollten die Unternehmen in den ostdeutschen Grenzregionen bei der Kontaktaufnahme und Einbindung in Netzwerke mit Partnern im Nachbarland gezielt unterstützt werden. Diese institutionellen Unterstützungsmaßnahmen sollten als

Teil einer aktivierenden grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Entwicklungspolitik ausgebaut werden.

Das Plädoyer für eine aktivierende wirtschaftliche Entwicklungspolitik in den Grenzregionen wird untermauert durch den Befund, dass angesichts des Wettbewerbs zwischen Regionen der alten EU um die Nutzung von Chancen der Osterweiterung und der Existenz weiträumiger interregionaler Wirtschaftsverflechtungen zwischen alten und neuen EU-Ländern die Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland im Bereich Wirtschaft und Arbeitsmarkt nicht ausschließlich mit Bezug auf den „engeren Grenzraum“ thematisiert werden dürfen: Es sollte auch die großräumige Perspektive einbezogen werden, d. h. der Blick auf weiträumig ausgedehnte wirtschaftliche Verflechtungen zwischen Regionen der bisherigen EU und der Beitrittsländer gerichtet werden, welche den engeren Grenzraum überspringen. Die heutigen wirtschaftlichen Verflechtungsbeziehungen zwischen Deutschland und Polen z. B. sind vor allem Verbindungen zwischen Unternehmen aus westdeutschen Standortzentren und regionalen Wirtschaftszentren in Polen. In Deutschland liegen die Standortschwerpunkte der Polen-Investoren in den wirtschaftsstarken westdeutschen Regionen und urbanen Wirtschaftszentren; Ostdeutschland weist diesbezüglich (trotz gewisser Anzeichen für einen „Aufholprozess“) einen ausgeprägten Rückstand auf, wobei Berlin eine Sonderstellung einnimmt, und nicht nur quantitativ, sondern auch nach dem Branchenprofil der Unternehmensverbindungen mit Polen eine qualitativ günstige bzw. entwicklungsträchtige Struktur aufweist. Die besondere Chance für Berlin wird darin gesehen, sich im Kontext der EU-Osterweiterung als Kompetenzzentrum für Ost-West-Kooperation zu profilieren.

Was die Entwicklungschancen der ostdeutschen Grenzregionen betrifft, wo die Unternehmensstrukturen und wichtige Rahmenbedingungen für deren Entwicklung in den einzelnen Teilräumen entlang der Grenze sehr unterschiedlich beschaffen sind, liegt es nahe, den regionalpolitischen Mitteleinsatz zur Unterstützung der Grenzregionen auf jene Teilräume zu konzentrieren, welche Stärken bei wichtigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, etwa bei der Ausstattung mit Humankapital, aufweisen. Dies sind vor allem die städtischen Zentren entlang der Grenze.

Dieses Plädoyer wird auch von Befunden zu den bisherigen Wirkungen der EU-Förderung in den ostdeutschen Grenzregionen untermauert: Vieles deutet darauf hin, dass entweder die EU-Mittel nicht gezielt genug für die wirtschaftliche Entwicklung eingesetzt worden sind oder andere Einflüsse die Wirkungen der EU-Förderung überlagern. Detailanalysen zeigen, dass es etliche Projekte gibt, die nicht in ausreichendem Maße auf die regionalen Potenziale und Engpässe ausgerichtet waren. Dementsprechend wird eine stärkere Ausrichtung der regionalen Förderpolitik an den feststellbaren regionalen Potenzialen und Engpässen empfohlen. Darüber hinaus wird die Empfehlung gegeben, die EU-Mittel künftig in konzentrierter Form einzusetzen, damit sich potenzielle bzw. bereits etablierte Wachstumszentren weiterentwickeln und zur Stabilisierung der gesamten Region beitragen können.

Über die Beiträge zu Fragen der regionalwirtschaftlichen Entwicklung hinaus thematisierte die AG auch die von der EU-Osterweiterung eröffneten Potenziale und Chancen für grenzüberschreitende Planungsverfahren mit dem Ziel, die institutionellen Bedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und bisherige planerische Initiativen insbesondere in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur und umweltbezogene Planung aufzuzeigen und notwendige Verbesserungen zu erörtern. In den Beiträgen hierzu werden zum Teil die bereits zuvor angesprochenen „Begleitmaßnahmen“ zur Unterstützung der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung und der grenzüberschreitenden Wirtschaftszusammenarbeit in ihren konkreten Dimensionen behandelt – z. B. hinsichtlich

des Ausbaus von Verkehrsinfrastrukturen; zum Teil werden aber auch Potenziale und Chancen erörtert, die die vorausgehende Analyse regionalwirtschaftlicher Potenziale um neue Aspekte erweitern – wie z. B. die umweltbezogene grenzüberschreitende Planung, die wichtige Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung etwa im Bereich Tourismus in Teilräumen mit guten Natur- und Landschaftsressourcen schaffen könnte.

In Grenzregionen stehen die Akteure der Planungsverfahren vor dem Problem, trotz gemeinsamer oder zumindest ähnlicher Interessen einen Planungs- und Entscheidungsprozess durchzuführen, bei dem gemeinsame Strukturen und Zuständigkeiten, die auch gemeinsame Entscheidungen ermöglichen, fehlen. Da Entscheidungen in einem grenzüberschreitenden Kontext nur konsensual getroffen werden können, machen unterschiedliche Ziele und divergierende Interessen der beteiligten Akteure ein auf Verhandlungslösungen basierendes Verfahren unumgänglich.

Die bisherigen Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Planung haben gezeigt, dass eine grenzüberschreitende Planung besondere Wege und Mittel erfordert. Sie kann nur im flexiblen Zusammenspiel aller Beteiligten erfolgreich sein und lebt vom Engagement der beteiligten Akteure. Bei gemeinsamen Zielsetzungen wie z. B. der Schaffung einer grenzüberschreitenden Verkehrsverbindung hat sich die Bildung von deutsch-polnischen Arbeits- und Expertengruppen als zweckdienlich erwiesen, weil sie eine Kontinuität der Beziehungen schaffen, die gegenseitiges Verständnis und Vertrauen aufbauen. Obwohl die Vielzahl der verschiedenen Projekte, Konzepte und Planungen im Grenzraum eine stärkere Koordination nahe legen würde, sind keine neuen Planungs-Institutionen erforderlich. Grundsätzlich erfordert die grenzüberschreitende Planung einen erheblich höheren Kommunikationsaufwand als dies bei rein nationalen Vorhaben der Fall ist. Damit wird zugleich wieder die besondere Bedeutung der Akteure in grenzüberschreitenden Planungsverfahren deutlich. Der Fortgang der einzelnen Planungsschritte ist bei grenzüberschreitenden Planungsverfahren sehr viel stärker vom individuellen Engagement der Akteure abhängig. Größtes Hindernis ist dabei die Sprachbarriere, die die unmittelbare Kommunikation zwischen den handelnden Akteuren erschwert. Daher empfiehlt es sich, größere Anstrengungen auf die Überwindung dieser Barriere zu richten.

Am Beispiel umweltbezogener Planung wurde herausgearbeitet, dass der europaweite, Staatsgrenzen überschreitende Ansatz im Naturschutz nach EU-Recht eine Chance für die ostdeutschen Grenzregionen darstellt: Die Analyse des Potenzials eines europäischen Schutzgebietsnetzes für die grenzüberschreitende Regionalentwicklung verdeutlicht, dass die zu erwartende Ausweisung von Natura-2000-Gebieten beiderseits der polnisch-deutschen und der tschechisch-deutschen Grenzen die bisherigen Entwicklungsstrategien der Grenzregionen vor allem im Bereich des Tourismus sehr gut unterstützen könnte. Um diese Chance zu nutzen, müssten die entstehenden Schutzgebiete bei der Ausweisung und beim Management auch wirklich grenzüberschreitend vernetzt werden, ferner müssten grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen zwischen Akteuren aus den Bereichen Naturschutz und Tourismus entwickelt werden. Bislang versuchen die grenznahen Regionen in allen drei Staaten zumeist, ihre touristischen Potenziale in einem rein nationalen Kontext zu vermarkten. Durch Einbeziehung der touristischen Potenziale im jeweiligen Nachbarland könnten spezifischere regionale Angebotsprofile entwickelt werden.

Als übergreifende Schlussbemerkung zu den vorausgehend skizzierten Ergebnissen der Erörterung von Entwicklungschancen in den Bereichen regionale Wirtschaft und grenzüberschreitende Planung lässt sich sagen: Die große Herausforderung und Chance der EU-Osterweiterung für die Regionen Ostdeutschlands liegt darin, ihre „europäische

Kompetenz“ zu entwickeln oder weiter auszubauen – dies bedeutet, auf der regionalen Ebene die europäische Integration als ein Feld transnationalen Lernens zu nutzen, um die regions-interne Entwicklung durch externe Kooperation zu fördern. Diesbezügliche Chancen sind, wie die Arbeit dieser Arbeitsgruppe der Akademie für Raumforschung und Landesplanung gezeigt hat, auf verschiedenen „fachpolitischen“ Ebenen der Regionalentwicklung wie Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Verkehr und Infrastruktur, Umwelt und Tourismus, räumliche Planung usw. zu erkennen.

Kurzfassungen / Abstracts

Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland *Prospects of the EU East enlargement for East Germany*

Gerhard Heimpold, Rupert Kawka

Grenzregionen als Unternehmensstandorte – Entwicklungsstand, regionale Einflussfaktoren und Unternehmensnetzwerke

Untersuchungsgegenstand des Beitrags sind die Unternehmensstrukturen in den Regionen entlang der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze sowie wichtige Einflussfaktoren auf deren Entwicklung. Die Ausgangshypothese ist, dass Regionen an Grenzen, welche über lange Zeit geschlossen waren, eine geringere Unternehmensdichte als das Binnenland aufweisen, dass dort jedoch im Zuge der Grenzöffnung die Standortattraktivität und damit die Zahl der Unternehmen überdurchschnittlich zunimmt. Entgegen der im ersten Teil der Hypothese pauschal formulierten Erwartung werden in der Untersuchung eine Reihe von Teilräumen entlang der Grenze mit überdurchschnittlichen Unternehmensbesätzen identifiziert. Der zweite Teil der Hypothese scheint eine Bestätigung zu finden. In einigen Teilräumen ist die Zahl der Unternehmen überdurchschnittlich gestiegen. Letzteres muss aber nicht allein aus der Grenzlage, sondern kann aus der Nähe zu städtischen Zentren im Binnenland herrühren. Am Beispiel von Unternehmensnetzwerken im deutschen Teil der Euroregion Neiße zeigen sich Bestrebungen, die frühere Halbkreisssituation entlang der Grenze erfolgreich zu überwinden.

Border regions as business locations – present situation, development and business networks

The contribution investigates the business structures on both sides of the German-Polish and German-Czech border, as well as important determinants for their further development. The investigation starts with the hypotheses that regions along borders which remained closed over a long period, show a lower business density compared with the inland. However, in the course of the opening up of the border an above average increase of the number of businesses can be expected. Contrary to the expectation expressed in the first part of the hypotheses, a number of sub-regions alongside the border can be identified which show an above average business density. So far as the second part of the hypotheses is concerned, indeed, some of the regions show an above average increase of the number of businesses. However, this might not alone result from the border location but rather from the neighbourhood to large cities in the inland. The example of business networks, that are located in the German part of the Euroregion Neiße, shows successful attempts to overcome the former semi-circle situation along the border.

Peter Jurzcek

Wirtschaftliche Struktur und Entwicklung im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet – Unternehmerische Einschätzungen, Handlungsbedarfe und Aktivitäten

Der Beitrag behandelt die Frage, wie die wirtschaftliche Struktur und Entwicklung im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet, welches traditionell auf eine jahrzehntelange grenz-

übergreifende Kooperation zurückblicken kann, nach der Auflösung des COMECON und insbesondere nach der EU-Osterweiterung aussieht. Dabei wird auf die unternehmerischen Einschätzungen, Handlungsbedarfe und Aktivitäten der Unternehmer eingegangen, die im sächsischen Grenzgebiet angesiedelt sind und die einem enormen Wandel und Transformationsprozess in der Nachwendezeit unterworfen waren.

Die Auswertung vorliegender Untersuchungen über Einschätzungen, Handlungsbedarfe und Aktivitäten in Bezug auf die wirtschaftlichen Strukturen und Entwicklungen im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet ergibt aus der unternehmerischen Perspektive ein differenziertes Bild. Eindeutig positive Erwartungen herrschen eher aufseiten der größeren Betriebe vor, die bereits seit geraumer Zeit über Unternehmenskooperationen mit Partnern aus den EU-Beitrittsländern verfügen. Dagegen scheint sich die Mehrheit der sächsischen KMU aktuell damit zu beschäftigen, unternehmerische Kontakte über die deutsch-tschechische Grenze hinweg zu knüpfen bzw. auszubauen. Die noch vorhandenen Friktionen (z. B. fehlende wechselseitige Informationen, Sprachbarrieren) könnten durch vermehrte Begleitmaßnahmen beseitigt werden.

Economic Structure and Development of the Saxon/Bohemian Border Area – Business Perspectives, Required Actions and Activities

This article focuses on the economic structure and development in the Saxon / Bohemian border area after the dissolution of the COMECON, and, in particular, after the EU Eastern enlargement. This area has a history of border-crossing cooperation built up over the last decades. Therefore, the author reflects on business perspectives, required actions and activities of enterprises settled in the Saxon borderland which were subject to an enormous change and transformation process after reunification.

The evaluation of existing studies on perspectives, required actions and activities regarding the economic structures and development in the Saxon / Bohemian borderland transmits a different picture from the entrepreneur's point of view. Positive expectations prevail primarily among large enterprises which have established business cooperations with partners from EU accession countries some time ago. Contrary to this, the majority of the Saxon small and medium-sized companies seem to be busy with establishing or expanding business contacts beyond the German-Czech border. There are still points of friction such as the lack of mutual information, language barriers which can be eliminated by implementing the required measures.

Sabine Zillmer

Perspektiven der EU-Förderung in den neuen Mitgliedsländern und Ostdeutschland auf der Grundlage der regionalen Humankapitalausstattung

Nicht zuletzt durch die EU-Osterweiterung haben sich die Disparitäten innerhalb der EU in Bezug auf viele Entwicklungspotenziale deutlich verstärkt. Dies steht im Widerspruch zu der Kohäsionszielsetzung der Europäischen Kommission, woraus politischer Handlungsbedarf abgeleitet wird. Die Entstehung wie auch der Abbau von Disparitäten kann theoretisch in unterschiedlichen Zusammenhängen erklärt werden. Um die Rechtfertigung des politischen Handlungsbedarfs zu diskutieren, werden regionale Charakteristika in Form einer Potenzialanalyse und die entsprechenden regionalen Politiken – anhand des Beispiels der Humankapitalausstattung – zueinander in Beziehung gesetzt. Bei dieser Analyse zeigt sich, dass große Teile Ostdeutschlands Vorteile in verschiedenen Bereichen der Potenzialausstattung im Vergleich zu den polnischen Nachbarregio-

nen haben, welche es als Chance für eine fokussierte Regionalentwicklung umzusetzen gilt.

Perspectives of the EU-Grants for the new EU-Members and Eastern Germany on the Basis of Regional Human Capital Endowment

Within the EU disparities with regard to many development potentials have clearly increased in particular as of the latest round of EU enlargement. This contradicts the cohesion objective of the European Commission. On this basis the need for political interventions is derived. In theory, both increasing and reducing disparities can be explained in different contexts. In order to discuss the justification of political intervention needs, this paper relates regional characteristics in the framework of a potential analysis to the corresponding regional policies at the example of human capital endowment. This analysis reveals, that large parts of Eastern Germany still have advantages in different areas of potential endowment as compared to the neighbouring Polish regions, which should be utilised as a chance for a focussing regional development.

Stefan Krätke

**Die deutsch-polnischen Unternehmensbeziehungen
als Entwicklungsfaktor für die Metropolregion Berlin**

In diesem Artikel wird die räumliche Konfiguration der deutsch-polnischen Unternehmensbeziehungen, die sich im Rahmen von Direktinvestitionen deutscher Firmen ausbilden, untersucht. Auf diesem Hintergrund werden Perspektiven der EU-Osterweiterung für die Region Berlin-Brandenburg erörtert. Die Analyse stellt heraus, dass der größte Teil der deutsch-polnischen Unternehmensverbindungen von westdeutschen Wirtschaftszentren ausgeht, so dass Ostdeutschland und speziell die östlichen Grenzregionen hinter jene Regionen zurückzufallen drohen, die bereits die Chancen der EU-Osterweiterung aktiv zu nutzen wissen. Allerdings weist Berlin-Brandenburg innerhalb Ostdeutschlands die stärkste Konzentration von organisatorisch-institutionell verankerten Unternehmensverflechtungen mit Polen auf. Im Vergleich zu den westdeutschen Metropolregionen sind die Berlin-Brandenburger Firmen mit Polen-Engagement durch ein zukunftssträchtiges Branchen-Profil gekennzeichnet, in dem die technologiezentrierten und F&E-intensiven Industriebranchen ebenso wie die hoch qualifizierten Unternehmensdienste dominieren. Insgesamt verfügt diese Region über das Potenzial, sich als regionales Kompetenzzentrum für deutsch-polnische Wirtschaftszusammenarbeit zu etablieren.

***German-Polish inter-firm linkages as Development factor
for the Metropolitan Region of Berlin***

This article examines the spatial configuration of German-Polish inter-firm linkages based on foreign direct investment. On this background, the perspectives of EU Eastern enlargement for the Berlin-Brandenburg region are being discussed. The analysis highlights that most of the German-Polish inter-firm linkages are based in West German economic centres, so that East Germany and particularly the Eastern border regions are facing a threat to fall behind those economic regions which take advantage of the chances offered by EU Eastern enlargement. However, within East-Germany the region of Berlin-Brandenburg proves to be the strongest centre of advanced economic linkages to Poland. In comparison to the West German metropolitan regions, Berlin-Brandenburg firms with direct investment in Poland are characterized by a qualitatively ad-

vanced profile of activity branches, in which the technology centred and R&D intensive industrial branches as well as the highly qualified producer services have a dominant share. The region has a potential to become a centre of competence in German-Polish economic relations.

Karl Martin Born

Agrarstrukturen im ländlichen Raum und mögliche Auswirkungen der EU-Erweiterung auf periphere ländliche Räume

Die ländlichen Räume in Ostdeutschland unterliegen auch heute noch einem Transformationsprozess, der weit reichende Folgen für die Sozial- und Wirtschaftsstruktur hat. Der Beitrag differenziert die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf grenznahe, grenzferne und agglomerationsraumnahe ländliche Räume, für die unterschiedliche Entwicklungen prognostiziert werden. Aufbauend auf der auch an anderer Stelle genannten Theorie des Überspringens grenznaher ländlicher Räume, geht von den Beitrittsstaaten zunächst nur eine geringe Beeinflussung der jeweiligen Sozial- und Wirtschaftsstrukturen aus. Demgegenüber ergeben sich allerdings für grenz- und agglomerationsraumnahe Bereiche Veränderungspotenziale, die zu einem aus der Möglichkeit grenzüberschreitender Wirtschaftsaktivitäten und zum anderen in der Verbesserung des Zugangs zu höherwertigen Dienstleistungen liegen.

Agricultural Structures in Rural Regions and Potential Impacts of the EU Enlargement on Peripheral Rural Areas

The rural areas in eastern Germany are still undergoing a transformation process with major consequences for the social and economic structure. This article differentiates the impacts of the EU enlargement on rural areas close by or far from the border or close by agglomeration areas, for which different developments are forecast. Based on the theory of crossing border-close rural areas, the accession countries first should only have a minor impact on the respective social and economic structures. Contrary to this, areas close by the border and agglomeration areas have potentials for changes, resulting from the options regarding border-crossing economic activities and from the facilitated access to high-quality services.

Timo Fichtner

Entwicklungstendenzen in peripheren Regionen Ostdeutschlands – Ostbrandenburg und die Erweiterung der Europäischen Union

Wie ein großer Teil der peripheren ostdeutschen Gebiete ist auch die Ostbrandenburger Grenzregion durch starke Probleme in der räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklung seit 1990 geprägt. Die derzeitige Situation ist durch hohe Arbeitslosenzahlen, einen starken Bevölkerungsrückgang sowie die schlechte finanzielle Situation der Kommunen, die zum Teil hoch verschuldet sind, gekennzeichnet.

Dies ist nach wie vor zu einem erheblichen Teil auf den Zusammenbruch der vor 1990 aufgebauten Wirtschaftsstrukturen zurückzuführen. Generell spielt aber auch eine „naturgegebene“ Strukturschwäche der ostdeutschen ländlichen Räume eine Rolle. Hier stellt sich die Frage, inwieweit der Entwicklungsrückstand ostdeutscher peripherer Räume durch strukturpolitische Maßnahmen „korrigierbar“ ist.

Für den Ostbrandenburger Grenzraum ergeben sich vorerst durch die EU-Osterweiterung vom Mai 2004 keine direkten gravierenden Veränderungen gegenüber dem Stand vor dem Beitritt der neuen Mitgliedsstaaten. Chancen für einen Entwicklungsschub bieten sich vor allem durch die relative Nähe zum Ballungsraum Berlin als europäischer Metropole, für die sich aus der EU-Osterweiterung durchaus Wachstumschancen ergeben. Hieraus resultieren auch für die umliegenden Regionen mögliche Entwicklungsimpulse.

***Tendencies of peripheral Regions in Eastern Germany –
Eastern Brandenburg and the Enlargement of the European Union***

In Eastern Brandenburg there were problems in the regional and economical development from the early 90s which are similar to other peripheral east German areas. The situation now shows a high unemployment rate, decreasing population and ruined public budgets.

The main reasons for these problems are the consequences to changed economic conditions by the German reunion process in 1990. Moreover the structural weakness of the rural areas in East Germany is an important reason. That's why one of the main questions should be how much these problems are a „normal“ result of regional development in peripheral rural areas or how much they are changeable by structural politics.

For the border regions in Eastern Brandenburg there are now no bigger changes by the enlargement of the European Union in May 2004 compared to the situation before. Chances for the development of the Brandenburg border regions may response from the location to the city of Berlin as a metropolitan centre, which sends out impulses for a growing economy to its surrounding areas.

Robert Knippschild

Rahmenbedingungen und Beispiele zur Koordination der Raum- und Siedlungsentwicklung im deutsch-polnischen Grenzraum

Ähnliche Probleme, Chancen und Herausforderungen, aber auch eigenständige Profile und Stärken machen eine grenzüberschreitend koordinierte Raum- und Siedlungsentwicklung im südlichen Teil des deutsch-polnischen Grenzraumes Bautzen – Görlitz – Zgorzelec – Legnica (Liegnitz) sinnvoll. Jedoch bleiben die Aussagen der Raumordnungspläne auf beiden Seiten vage beziehungsweise fokussieren häufig auf Verkehrsachsen und -infrastruktur. Daher haben informelle Planungsinstrumente und Kooperationsprozesse weiterhin eine große Bedeutung. Die Auswertung dreier Kooperationsprojekte zeigt, dass zunächst die Herstellung einer gemeinsamen Problem- und Interessenwahrnehmung entscheidend ist, bevor gemeinsame Ziele und Entwicklungsvorstellungen formuliert werden. Zu den Chancen zählen kurzfristig die Abstimmung bei der Flächennutzung und die gemeinsame Nutzung von durch den demographischen Wandel gefährdeter Infrastruktur sowie langfristig eine grenzüberschreitende Funktionsteilung und die gemeinsame Imagebildung.

***Condition Frame and examples of the Coordination in Spatial planning
and settlement***

Similar problems, chances and challenges as well as outstanding profiles and strengths in the southern part of the German-Polish border region around Bautzen – Görlitz –

Zgorzelec – Legnica (Liegnitz) make a coordinated spatial and urban development across the borders sensible. But the contents of spatial development plans on both sides of the border stay vague or they are focused only on transport axis and infrastructure. Therefore informal planning instruments and cooperation processes are of importance. The evaluation of three cooperation projects highlights that initially a common awareness of problems and interests is important before common development aims can be formulated. Chances in a short-term perspective can be a coordinated land-use and the joint utilization of infrastructure that may be in danger due to vacant capacities caused by the demographic change. In a long-term perspective a cross-border division of functions and a joint image building is imaginable.

Isolde Roch, Matthias Matthey

Grundlagen und Perspektiven grenzüberschreitender Raumentwicklung für den deutsch-tschechischen Grenzraum

Der Beitrag hinterfragt Grundlagen und Ziele grenzüberschreitender Raumentwicklung im deutsch-tschechischen Grenzraum nach der EU-Erweiterung anhand der Leitbilder und Entwicklungsziele der Nachbarländer, Nachbarregionen und -kommunen. Ergänzt durch Erfahrungen aus der grenzüberschreitenden Kooperation, werden Entwicklungschancen herausgearbeitet und Defizite aufgezeigt.

Für die Raumentwicklung des Freistaates Sachsen werden die weit reichenden Ziele der Landes- und Regionalentwicklung zur grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit erörtert und Handlungsfelder aufgezeigt, die sich an die regionale und interkommunale Kooperation richten. Tschechische Handlungsbedarfe und Entwicklungsziele werden anhand der Strategie der Regionalentwicklung der Tschechischen Republik, am Strategischen Entwicklungsplan des Bezirkes Ústí nad Labem und anhand von Entwicklungsperspektiven ausgewählter Städte diskutiert. Daraus werden Ansatzpunkte für eine beiderseits der Grenze sinnvolle und Erfolg versprechende Zusammenarbeit abgeleitet, u. a. die Einübung normaler Abstimmungsverfahren in Planungsprozessen und gemeinsame Aktivitäten bei der Sanierung, Revitalisierung, Förderung und Nutzung raumspezifischer Potenziale.

Basics and Perspectives of Border-Crossing Area Development for the German-Czech Borderland

This study reveals the basics and targets of border-crossing area development in the German-Czech border area after the EU enlargement based on examples and development goals of adjacent countries, neighbour regions and communities. This study is supplemented by a summary of experience gained with a border-crossing cooperation to indicate development chances and to reveal existing deficiencies.

For the area development of the Free State of Saxony, this study discusses the extensive goals of the state and regional development for border-crossing and transnational cooperation and shows possible action fields yielding at cooperation between regions or local communities. The required Czech actions and development goals are examined based on the Strategy for the Regional Development of the Czech Republic, based on the Strategic Development Plan of the District Ústí nad Labem and based on development perspectives of selected towns. From these strategies, starting point options are derived for a beneficial and successful cooperation on both sides of the border, e.g. the implementation of standardized coordination procedures in planning processes and

joint activities for the restoration, revitalization, improvement and use of area-specific potentials.

Markus Leibenath

Vernetzung von Natura-2000-Gebieten zwischen Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland und daraus resultierende Chancen für die ostdeutschen Grenzregionen

Jeder neue EU-Mitgliedsstaat hat die Vogelschutz-Richtlinie und die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie als Teil des umweltpolitischen Rechtsbestands der EU umzusetzen. Daher wird sich das kohärente europäische Natura-2000-Netz infolge der letzten Erweiterungsrunde deutlich vergrößern. Gegenstand dieses Beitrags ist die Frage, welche Chancen für die Regionalentwicklung in ostdeutschen Grenzregionen insbesondere aus dem grenzüberschreitenden, europäischen Charakter des Natura-2000-Netzes resultieren und wie diese realisiert werden können. Das Fazit lautet, dass die zu erwartende Ausweisung von Natura-2000-Gebieten beiderseits der polnisch-deutschen und der tschechisch-deutschen Grenzen die bisherigen Entwicklungsstrategien der Grenzregionen vor allem im Bereich des Tourismus sehr gut unterstützen könnte. Um diese Chance zu nutzen, müssen die entstehenden Natura-2000-Gebiete bei der Ausweisung und beim Management auch wirklich grenzüberschreitend vernetzt werden.

Linkages of Natura 2000 – Areas between Poland, Tchech Republic and Germany and resulting Chances for East-German Border Regions

*Each new EU Member state has to implement the EU Birds Directive and the Habitats Directive as part of the *acquis communautaire* into national law. That is why the coherent European network Natura 2000 is going to be extended significantly in consequence of the recent round of EU enlargement. This paper centres on the question what opportunities for regional economic growth are resulting especially from the, European cross-border character of Natura 2000 for East Germany's border regions and how these opportunities can be met. The main finding is that the prospective designation of Natura 2000 sites on both sides of the Polish-German and the Czech-German borders will fit very well into the existing strategies of politicians and decision-makers from those regions. This holds true in particular with regard to the tourism industry. However, in order to maximise the benefits, the coordination and maintenance of the emerging Natura 2000 sites ought to be coordinated between both sides of the borders.*

Gerold Janssen

Rechtliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Tschechien im Bereich der umweltbezogenen Planung

Die Mitgliedsstaaten sowie regionale und kommunale Behörden haben nach wie vor erhebliche Schwierigkeiten, um Maßnahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen unterschiedlicher nationaler Rechtssetzung und Verfahren umzusetzen und zu verwalten. Obwohl der *acquis communautaire* im europäischen Recht bereits einen relativ hohen Harmonisierungsstand in den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten bewirkt hat, wird man auch künftig in der grenzüberschreitenden umweltbezogenen Planung nicht ohne internationale Staatsverträge auskommen, wie das jüngste Beispiel aus dem Sektor der grenzüberschreitenden Wasserwirtschaft zeigt (Maas-Übereinkommen).

Es gibt bislang keine Rechtsgrundlage, geschweige Organisation oder Behörde mit einer umfassenden Kompetenz auf dem Gebiet der „Europäischen Raumentwicklungspolitik“, welche die grenzübergreifende räumliche Planung gewährleisten könnte. Möglicherweise bringt die EU-Verfassung eine Verbesserung durch die Aufnahme der „territorialen“ Dimension der Kohäsion. Wenngleich bereits heute weit reichende europäische Richtlinien, insbesondere im Bereich der EG-Umweltpolitik (Plan-UP-RL, WRRL usw.) die Chancen der Zusammenarbeit im Bereich der umweltbezogenen Planung potenziell verbessern, hängt es von der Akribie, mit der die Richtlinien umgesetzt werden, ab, inwieweit diese Chancen genutzt werden. Die einzelnen Mitgliedsstaaten der EU sollten ihrer Verpflichtung zur Umsetzung aller verbindlichen europäischen Rechtsakte uneingeschränkt nachkommen. Nur so lässt sich die für eine intensive grenzüberschreitende Zusammenarbeit erforderliche Harmonisierung des Rechtsrahmens erreichen. Flankierend sollten vonseiten der Mitgliedsstaaten die rechtlichen Anforderungen an die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Grenzübereichen den Gegebenheiten angepasst und den Kommunen sollte deutlich mehr rechtlicher Handlungsspielraum gegeben werden.

Legal Options for the Cooperation between Germany and the Czech Republic in the Area Environmental Planning

The Member States of EU as well as regional and local authorities are still facing significant difficulties in conjunction with the implementation and management of measures for border-crossing cooperation in view of different national legislations and procedures. Despite the fact that the „acquis communautaire“ has reached a relatively high harmonization level in the legislations of the member countries, future border-crossing environmental planning will still require international state contracts as shown by the latest example from the sector of border-crossing water management (Maas treaty). There is still no legal basis nor any organization nor authority equipped with sufficient competence in the area “European area development policy” to enable border-crossing area planning. The EU constitution might improve this situation by including the „territorial“ dimension of cohesion. Whereas complex European guidelines, in particular, regarding the area of the EU ecology policy (Plan-UP-RL, WRRL etc.) have a potential to improve the cooperation in the area environmental planning, it depends on how meticulously such guidelines will be implemented to judge to what extent these chances can be used.

The individual EU Member States are required to implement all legally binding European laws without any restrictions. This is the only way to achieve the harmonization required for an intensive border-crossing cooperation. Besides, the Member States are requested to adjust the legal requirements for border-crossing cooperation in the border areas to the local situation and to grant the local communities more legal authority.

Thomas Fabian, Wolfgang Stoll, Brigitte Kubica

Grenzüberschreitende Planungsverfahren zwischen Deutschland und Polen

Die Planungsverfahren für Verkehrswege sind in den verschiedenen Staaten Europas von erheblichen Unterschieden gekennzeichnet. Bereits bei rein nationalen Infrastrukturprojekten erfordern die Planungen ein hohes Maß an Koordination zwischen einer Vielzahl von Institutionen und Akteuren. In Grenzregionen und über nationale Grenzen hinweg stellt sich die Planung derartiger Verkehrsprojekte als eine ungleich größere Herausforderung dar. Die beteiligten Institutionen und Akteure beiderseits der Grenze stehen hier trotz häufig ähnlicher oder gemeinsamer Interessen vor dem Problem, gemeinsame Entscheidungen herbeiführen zu müssen, ohne dabei auf gemeinsame Strukturen und Verfahren zurückgreifen zu können.

In der deutsch-polnischen Grenzregion liegen heute mehrjährige Erfahrungen bei der gegenseitigen Information und Abstimmung über die strategischen Planungen vor. Im Hinblick auf die Durchführung und Ausgestaltung der beiderseits der Grenze erforderlichen Planungsverfahren bei konkreten Infrastrukturprojekten muss jedoch weit gehend Neuland beschritten werden. In diesem Beitrag werden die Erfahrungen bei der Durchführung eines grenzüberschreitenden Planungsverfahrens für eine neue regionale Straßenverbindung zwischen Deutschland und Polen vorgestellt.

Border-Crossing Planning Procedures between Germany and Poland

The planning procedures for traffic communication vary significantly between the different European states. Even infrastructure projects on a strictly national level require a high level of coordination for the planning between a multitude of institutions and participating parties. In borderlands and border-crossing areas, the planning of such traffic projects presents an incomparably higher challenge. Regardless of similar or joint interests, the participating institutions and parties on both sides of the borders often face the problem that they have to take joint decisions without being able to rely on any existing joint structures or procedures.

The German – Polish border area has a long-term experience in mutual information exchange and coordination in the area of strategic planning. For the completion and configuration of planning procedures for upcoming infrastructure projects, though, a new territory must be entered into. This study presents experience gained with the completion of a border-crossing planning procedure for a regional road connection between Germany and Poland.

Peter Dehne, Waldemar Okon

Deutsch-polnische Zusammenarbeit und Abstimmung in der Regionalentwicklung Vorpommerns

Am Beispiel der nördlichen Grenzregion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen wird in diesem Beitrag untersucht, in welcher Form bisher eine deutsch-polnische Abstimmung und Zusammenarbeit in der Raumordnung und Regionalentwicklung stattgefunden hat und inwieweit formelle und informelle Instrumente einen Beitrag zur Eigenentwicklung einer grenzübergreifenden Region an einer bis dato EU-Außengrenze leisten können. Dabei zeigt sich, dass grenzübergreifende Aspekte auf allen Ebenen der räumlichen Entwicklungsplanung eine Rolle spielen. Das Problem liegt eher in der Kohärenz der einzelnen Planungs- und Akteursebenen und in der Um-

setzung. Der Aufsatz endet mit konkreten Empfehlungen für eine bessere Effizienz der kooperativen Regionalentwicklung in der deutsch-polnischen Grenzregion.

German – Polish Cooperation and Coordination in the Regional Development of West Pomerania

Based on the example of the northern border region between the Federal Republic Germany and the Republic Poland, this study examines how the German-Polish coordination and cooperation worked in the area planning and regional development and to what extent formal and informal instruments contributed to the individual development of a border-crossing region on the former external EU border. It also shows that border-crossing aspects are important on all levels of the area development planning. The problem is basically focused on the coherence of the individual planning and action levels and on the implementation. Finally, this study expresses precise recommendations how to improve the efficiency of the cooperation in the regional development of the German-Polish borderland.

Edgar Trawnicek, Gerhard Platzer

Neue Chancen für die Regionen entlang der ehemaligen EU-Außengrenze durch Verbesserung der Erreichbarkeit

Die politischen Veränderungen der vergangenen Jahre bilden die Voraussetzung für die Herausbildung neuer Raumstrukturen in Mitteleuropa. Die EU-Erweiterung zum 1. Mai 2004 verleiht diesem Prozess zusätzliche Impulse. Räumliches Leitbild dieser Entwicklung ist die Idee der Herausbildung eines zweiten europäischen Wirtschaftskernraums, in welchem über leistungsfähige Entwicklungskorridore alte und neue EU-Mitgliedsstaaten miteinander vernetzt werden.

Deutschland mit seinen östlichen Bundesländern entlang der ehemaligen EU-Außengrenze eröffnen sich völlig neue Entwicklungschancen und Handlungsspielräume. Die Verbesserung der Erreichbarkeit innerhalb dieses zweiten Kernraums und in die angrenzenden Räume durch den Ausbau einer höchstrangigen Verkehrsinfrastruktur nimmt eine zentrale Stellung ein. Am Beispiel aktualisierter raumplanerischer Zielsetzungen Ostdeutschlands wird aufgezeigt, wie die von den politischen Veränderungen am direktesten betroffenen Regionen die neuen Entwicklungschancen nutzen wollen.

Die dringend erforderliche Umsetzung der grundlegenden Ziele des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK) wird am Beispiel von transnationalen, durch die EU-Gemeinschaftsaufgabe INTERREG III B geförderten Projekten zur Ertüchtigung der Verkehrsinfrastruktur innerhalb des Paneuropäischen Entwicklungskorridors IV zwischen Berlin, Dresden, Prag, Wien und Budapest vertieft dargestellt. Im Fokus der Projekte steht insbesondere die Verbesserung der Verbindung der Metropolen durch eine leistungsfähige schienengebundene Infrastruktur. Dabei werden die Raumwirkungen der beiden technisch verfügbaren Systeme (Rad-Schiene- und Magnetbahntechnik) näher untersucht.

New Chances for the Regions along the former External EU Border by improving the Accessibility

The political changes of the past years set the precondition for the formation of new area structures in Central Europe. The EU enlargement as of May 1, 2004, gives additional impulses to this process. The idea behind this development is to create a second

European economic core area, in which old and new EU Member States are interlinked by high-capacity development corridors.

For Germany and mainly for its eastern federal states along the former outer EU border, this presents completely new development chances and action fields. It is of major importance to improve the accessibility within this second core area and the adjacent areas by giving the traffic infrastructure highest priority. It is exemplified how area planning goals have been implemented in Eastern Germany showing how the regions directly affected by the political changes intend to use the new development chances to their advantage.

This is followed by a detailed description of how the basic goals of the European area development concept (EUREK) are implemented, for example, in transnational projects with support from the EU joint task INTERREG III B to improve the traffic infrastructure within the pan European development passageway IV between Berlin, Dresden, Prague, Vienna and Budapest. These projects focus particularly on improving the communication between the main cities by means of a high-efficient rail-bound infrastructure. Therefore, the impacts of both available technical systems (wheel-rail and magnet train technology) on the area are examined in detail.

Peter Heinrich

Grenzüberschreitende Verkehrsverbindungen zwischen dem Freistaat Sachsen und den Wojewodschaften Niederschlesien und Lebuser Land

Mit diesem Beitrag wird versucht, die für den Grenzraum Ostsachsen und seine Nachbarräume in Polen und Tschechien wichtigen Verkehrsrelationen zu bestimmen, die vorliegenden Ausbau- und Neubauvorschläge und -planungen zu dokumentieren, zu bewerten und weiterführende Anregungen aufgrund der Entwicklungsnotwendigkeiten der Grenzregionen zu geben.

Die Analyse ergibt, dass die ostsächsischen Grenzregionen schon von großen Fortschritten in der Ausstattung der Verkehrsinfrastruktur gekennzeichnet sind. Die Anbindung an die beiden Nachbarländer ist erfolgt, genügt aber in einigen Bereichen nicht den notwendigen Standards. Die Anschlussverbindungen in beiden Nachbarländern sind im Bau bzw. in Planung. Dennoch bleibt es notwendig, die verbleibenden Probleme der Infrastrukturausstattung in den betrachteten Grenzregionen in Abstimmung mit den Nachbarn zu lösen und die grenzübergreifende Vernetzung im Verkehrsbereich stetig weiter zu verbessern.

Border-Crossing Traffic Communication between the Free State of Saxony and the Voivodeships Lower Silesia and the Lebuser Land

This study intends to identify important traffic relations for the border area eastern Saxony and its adjacent areas in Poland and the Czech, to document and evaluate existing enlargement and new construction projects and planning and to give ideas based on the required development of the border regions.

This analysis shows that the eastern Saxon border regions at present are characterized by huge progress in the traffic infrastructure. Both neighbour countries are connected, in some area, though, the required standards have not been reached yet. The communication to both neighbour countries is under construction or planned. Nevertheless, problems still remain to be solved for the existing infrastructure in the examined

border regions requiring the coordination with the neighbours in order to provide an ongoing improvement of the border-crossing traffic network.

G. Wolfgang Heinze, Ulrich Rabe

Leitvorstellungen für ein deutsch-polnisches Verkehrsprojekt – Das Integrierte Verkehrskonzept Usedom-Wollin

Mit der Erweiterung der Europäischen Union um 10 osteuropäische Staaten zum 1. Mai 2004 sind auch die Grenzen zu Polen geöffnet worden. Grenzkontrollen für Personen wurden vereinfacht und Waren können die Grenze zollfrei passieren. Für die Inseln Usedom und Wollin hat sich jedoch nach dem EU-Beitritt Polens bisher wenig geändert. In der zusammenwachsenden prosperierenden Grenzregion, in der sich soziale, wirtschaftliche und kulturelle Verflechtungen entwickeln und bestehende Barrieren abgebaut werden sollen, ist die Lösung der gegenwärtigen und zukünftigen Verkehrsprobleme eine vordringliche Aufgabe. Hierfür steht das „Integrierte Verkehrsentwicklungskonzept für die Region Usedom-Wollin“, dessen Ablauf, Strukturen und Ergebnisse in diesem Beitrag diskutiert werden. Das Konzept integriert alle Verkehrsarten und Verkehrsgebiete, erleichtert die Abschirmung der Strände, Seebäder und Wohngebiete vom Fernverkehr und erhöht die ÖPNV-Erreichbarkeit für das Achterland. Es liefert somit eine gute Grundlage für künftige Entscheidungen in der Verkehrspolitik in einer politisch besonders sensiblen Region.

Main Ideas for a German-Polish Traffic Project – The Integrated Traffic Concept Usedom-Wollin

The enlargement of the European Union by 10 East European countries as of May 1, 2004 opened also the border to Poland. Border checks for individual travellers were facilitated and ware can be imported without paying custom duties. For the islands Usedom and Wollin, though, not very much has changed since Poland entered the EU. The prosperous border regions grow together and develop a social, economic and cultural network which is expected to gradually decrease existing barriers, and require an urgent solution for the present and future traffic problems. Therefore, the 'Integrated Traffic Development Concept for the Region Usedom-Wollin' has been created, the schedule, structures and results of which are discussed in this study. The concept integrates all traffic types and traffic areas, facilitates the screening-off of beaches, sea baths and residential areas from the highways increasing the ÖPNV network to the Achterland. Thus, this concept provides a good basis for future decisions on the traffic policy for a politically particularly sensitive region.

Die am 1. Mai 2004 vollzogene Osterweiterung der Europäischen Union wird als Meilenstein im Prozess der Überwindung der Spaltung Europas und als bedeutsamer Schritt auf dem Weg der politisch-institutionellen und wirtschaftlichen Integration der Länder Europas betrachtet. Für die Raumentwicklung in Ostdeutschland bringt die EU-Osterweiterung damit sowohl neue Herausforderungen auf verschiedenen fachpolitischen Ebenen in grenzüberschreitenden Zusammenhängen als auch neue Entwicklungsbedingungen für die Regionen an den Grenzen der „alten“ EU und der neuen EU-Mitgliedsländer, ebenso wie für Regionen im „Inneren“ der alten und neuen Mitgliedsstaaten.

Mit Bezug auf die regionale Entwicklung in Ostdeutschland, die außerhalb der wenigen Wachstumsinseln von Strukturschwäche, Arbeitsmarktkrise und Bevölkerungsabwanderung geprägt ist, wurde die EU-Osterweiterung in den letzten Jahren vor allem als ein zusätzlicher Risikofaktor der Entwicklung betrachtet, während die Chancen für die regionale Entwicklung in Ostdeutschland meist vernachlässigt worden sind.

Diese neuen Entwicklungschancen stehen dagegen bei diesem Band im Mittelpunkt der Analyse. Der Fokus der Arbeiten liegt auf den Bereichen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes, der Agrarstrukturen und des ländlichen Raums, der Zusammenarbeit in der raumbezogenen Planung und im Verkehr. Zwar konzentriert sich die Analyse auf die neuen Entwicklungsbedingungen an den Grenzen der „alten“ EU und der neuen EU-Mitgliedsländer, d. h. insbesondere auf die grenznahen Regionen Ostdeutschlands, aber auch große urbane Zentren wie Berlin und Dresden werden in die Betrachtung mit einbezogen.

The eastern enlargement of the European Union on May 1, 2004 is regarded as a milestone in the process of overcoming the separation of Europe and as a significant step on the road to a political, institutional and economic integration of the European countries. Therefore, the EU eastern enlargement presents new challenges for the regional development in eastern Germany and also for different special political levels of border-crossing contexts, creating new development conditions for the regions along the border of the 'old' EU and the new EU Member States, as well as for the regions inside the old and new Member States.

Regarding the regional development of eastern Germany which is characterized by structure weakness, labour market crisis and a decreasing population (with the exception of a few development areas), the EU eastern enlargement of the last years was basically considered as an additional risk factor for the development, whereas the chances for a regional development of eastern Germany were widely neglected.

These new development changes are the main topic of the present analysis. This study focuses on the economy and the labour market, the agricultural structures and the rural area and also on the cooperation in the area planning and the traffic. Although this analysis concentrates on the new development conditions along the border of the 'old' EU and the new EU Member States, especially on the borderland of eastern Germany, major urban centres such as Berlin and Dresden have been included in the study, too.